

**ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LA SOBRETASA DE LA
GASOLINA EN BOGOTÁ EN EL PERÍODO 1996 – 2006 Y LA
SOSTENIBILIDAD DE SU RECAUDO EN EL LARGO PLAZO.**

Documento presentado por:

Gustavo Rodriguez Silva

Anyelo Escobar Cubillos

UNIVERSIDAD DE LA SALLE

FACULTAD DE ECONOMIA

Bogotá, D.C.

Marzo de 2009

**ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LA SOBRETASA DE LA
GASOLINA EN BOGOTÁ EN EL PERÍODO 1996 – 2006 Y LA
SOSTENIBILIDAD DE SU RECAUDO EN EL LARGO PLAZO.**

**Trabajo de Investigación para optar al Título de Economista
(Monografía)**

Documento presentado por:

Gustavo Rodriguez Silva

Anyelo Escobar Cubillos

Carlos Arturo Vanegas Hernandez

DIRECTOR

UNIVERSIDAD DE LA SALLE

FACULTAD DE ECONOMIA

Bogotá, D.C.

Marzo de 2009

NOTA DE ACEPTACION

TABLA DE CONTENIDO

	PAG
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
1.1 ANTECEDENTES	3
1.2 MARCO TEORICO	6
CAPITULO II	
2.1 GENERALIDADES DEL SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL Y LOCAL	11
2.2 CONTEXTO TRIBUTARIO DE LA SOBRETASA DE LA GASOLINA	13
2.3 INGRESOS TRIBUTARIOS DE BOGOTA	17
2.4 PRECIOS DE COMBUSTIBLES	29
2.5 CONSUMO DE GASOLINA Y RECUADO DE LA SOBRETASA DE LA GASOLINA	35
CAPITULO III	
3.1 SUBSIDIO A LA GASOLINA EN COLOMBIA	41
3.2 EVOLUCION DEL RECAUDO DE LA SOBRETASA DE LA GASOLINA EN BOGOTA	42
CAPITULO IV	
4.1 PROYECCION DEL RECAUDO SOBRETASA DE LA GASOLINA EN BOGOTA 2008 A 2018	47
CONCLUSIONES	54
BIBLIOGRAFIA	57

INTRODUCCIÓN

La sobretasa de la gasolina corriente, constituye un ingreso representativo dentro de las finanzas distritales y la sostenibilidad de su recaudo es primordial en la elaboración de los presupuestos anuales y pieza fundamental en la estructura financiera del distrito capital. Es por ello que la pérdida de dinamismo en el consumo de este bien, implicaría una disminución del recaudo, impactando de manera negativa el alcance de las metas en los planes de desarrollo futuros de Bogotá.

La presente investigación, está basada en el análisis del recaudo de la sobretasa a la gasolina en la ciudad de Bogotá para el período 1996 – 2006, para lo cual se realizó un estudio del comportamiento de este tributo en un período de 10 años, analizando su tendencia años tras año y la viabilidad de recaudo futuro. A partir de dos escenarios diferentes del comportamiento de este ingreso proyectado para el mismo período.

Según la teoría económica, el efecto sustitución se entiende como la aumento del consumo de un bien como reacción ante el incremento del precio de un bien similar. Teniendo en cuenta que los precios de la gasolina vienen aumentando de forma gradual tal como lo dispuso el gobierno por medio del Ministerio de Minas y Energía, el efecto esperado sería una disminución en el consumo de este combustible y que los demandantes lo sustituyeran por otro de menor valor como por ejemplo el gas natural vehicular GNV. Empleando para su demostración un análisis de elasticidad precio de la demanda, la cual se calcula dividiendo la variación porcentual de la cantidad demandada por la variación porcentual del precio.

Este documento presenta una explicación de las generalidades del sistema tributario, con el propósito de lograr un mayor entendimiento del modelo fiscal adoptado por la Secretaría de Hacienda de Bogotá para el recaudo de los tributos actuales, seguidamente se explica cual es el contexto tributario de la sobretasa a la gasolina, la cual fue creada con fines de mejoramiento de la malla vial y aportes para el Transmilenio, como también un análisis

de las cifras a precios corrientes y constantes base 1996, donde se observa cual ha sido el comportamiento de este tributo durante estos 10 años.

De igual forma se muestran cuales son los ingresos tributarios del Distrito Capital con el objetivo de determinar la participación y la importancia de la sobretasa de la gasolina para la ciudad de Bogotá, analizando su evolución y el posible posicionamiento que ha tenido a lo largo del período. Posterior al análisis de las cifras se presentan dos escenarios, con los cuales se proyecta el recaudo de la sobretasa de la gasolina para el período 2008 a 2018, el primero de ellos es autoría de la Secretaria de Hacienda Distrital y el segundo es elaborado por los autores del presente trabajo.

Finalmente se presentan los resultados y las conclusiones obtenidas a partir de estudios, proyecciones y análisis realizados para el tributo de la sobretasa de la gasolina en la ciudad de Bogotá.

CAPITULO I

1.1 ANTECEDENTES

Las finanzas públicas hacen alusión a los medios y recursos que tiene como objeto proveer al Estado de lo necesario para la atención de sus gastos, este concepto hace relación a las erogaciones y los ingresos recibidos por el gobierno. Los servicios públicos y la deuda externa hacen parte de los gastos que tiene el Estado. Para determinar el contexto en el cual las finanzas públicas adquieren importancia, es necesario distinguir dos sectores en la economía, el privado, que basa sus finanzas en el principio del mínimo costo con el máximo de ganancia y el sector público, basado en el principio del mejor costo con el máximo de bienestar colectivo. Por ende el ente público no persigue obtener ganancias en la satisfacción de necesidades colectivas debido a la índole misma de estas, que proporciona valores colectivos de uso o utilidad social. De tal manera que la hacienda pública satisface primordialmente necesidades de tipo colectivo en forma pública, por lo cual su característica principal consiste en sustraer de la misma economía privada los recursos suficientes para el cubrimiento de necesidades públicas. La economía privada por el contrario satisface necesidades de tipo individual en forma privada.

En contraposición con las finanzas privadas, las finanzas públicas no se fundamentan en la rentabilidad, pretenden hacerlo de la racionalidad, es decir lo importante es cubrir de manera eficiente y equitativa las necesidades de los sectores sociales.

La hacienda pública se apoya en la autoridad que el Estado ejerce sobre los ciudadanos, por medio de la cual obtiene recursos por la vía coactiva (impuestos), y también por la vía contractual (empréstitos, tasas y precios), por otra parte cuando gasta, lo hace tanto obligatoriamente (subsidios) como contractualmente (inversión y funcionamiento) al adquirir bienes y servicios intermedios en el mercado, producidos por la empresa privada (Ramírez, Cardona: 1999)

Ramírez Hernández (2005), por medio de un estudio realizado encontró que para la ciudad de Ibagué los recaudos de la sobretasa registraron una tendencia positiva año tras año, lo que permitió elaborar un plan de inversiones consistente con tales cuantías, para atender la malla vial y los proyectos de vías, requeridos para el normal crecimiento de la ciudad. No obstante, la cancelación de la deuda contraída con el sistema financiero para alcanzar el saneamiento fiscal municipal se constituyó como una prioridad.

Alonso y Solano (2005), analizaron el destino de los ingresos provenientes de la sobretasa, para el municipio de Cali y encontraron que el recaudo es suficiente para cubrir los requerimientos de recursos pactados por el municipio en el documento CONPES 3166, pero advierten la existencia de riesgos a tener en cuenta, como el incremento en los precios del petróleo y la relativa baja elasticidad de la demanda por gasolina ante los incrementos en el precio.

Sandoval (2005), argumenta que si el distrito no incrementa sus ingresos permanentes haciendo que estos sean sostenibles en el tiempo, la posibilidad de cubrir de manera óptima las necesidades de servicios sociales básicos estará lejos. La generación de nuevos ingresos es urgente para sostener la cobertura actual y asumir de buena forma las responsabilidades para con la sociedad. Se requieren ingresos permanentes; entre las propuestas están la racionalización del gasto que alivia pero no soluciona el problema, el cobro del alumbrado público, el aumento de la sobretasa a la gasolina al 25%, los peajes en los accesos a la capital e incrementos salariales que se reflejen en la nómina acordes en su valor a los incrementos de ingresos corrientes, entre otros.

Atkinson y Stiglitz (1980), generalizan el resultado fundamental de Ramsey, obteniendo la conocida regla de las reducciones proporcionales iguales, según la cual los impuestos óptimos deben ser tales que induzcan a una reducción igual, en proporción a la cantidad inicial del consumo de cada bien. Si la demanda de cada bien es independiente de los precios de los otros bienes entonces esta regla se traduce en la conocida como regla de la elasticidad inversa, según la cual habría que gravar más aquellos bienes cuya demanda fuese más inelástica.

Atkinson y Stiglitz (1980) han demostrado que las prescripciones de la teoría de la imposición óptima sobre el consumo pueden ayudar a analizar si es mejor gravar la renta, incluida la del capital, o el consumo final. La imposición sobre la renta total grava los ahorros y también sus rendimientos futuros, mientras que un impuesto sobre el consumo final grava los ahorros sólo en el momento en que se realiza el gasto. Bajo un impuesto sobre la renta total, el precio pagado por cada unidad de capital tomada a préstamo es superior al precio recibido por parte del agente que ha ahorrado, mientras que en el caso de impuestos sobre el consumo los dos precios son iguales. De esta manera, un impuesto sobre la renta total desincentiva el ahorro mientras que un impuesto sobre el consumo no lo hace.

Boskin y Sheshinski (1978) analizan la redistribución óptima en un marco en el cual el bienestar de cada agente depende de su consumo y del consumo medio en el resto de la población. Introduce por primera vez el concepto de desigualdad relativa en la teoría de la imposición óptima. Los resultados muestran que, en este marco, los tipos marginales óptimos están positivamente correlacionados con la preocupación respecto de la posición relativa de cada individuo. Cuanto más influyente, en términos de bienestar individual, es la posición relativa, en términos de consumo, más tendrá que redistribuir el gobierno.

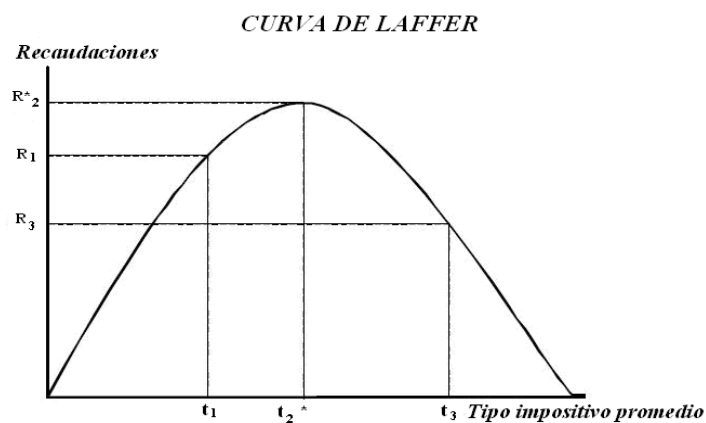
Buchanan (1963) presenta un argumento a favor de los impuestos directamente relacionados con la actividad que deben financiar, ya que cuando esto no sucede, el proceso político tiene como resultado que tanto la cantidad como la clase del gasto público se lleve a cabo en forma subóptima. Este mecanismo funciona bien cuando quienes pagan por esta clase de impuestos directos son a su vez quienes reciben el beneficio de la actividad financiada por dicho impuesto.

1.2 MARCO TEORICO

Uno de los interrogantes que motivan esta investigación se refiere a la teoría de la imposición, sobre la cual los economistas clásicos, como Smith (1776), argumentaron su debate acerca de la forma en que los particulares deben transferir los tributos al Estado, de manera que represente un esfuerzo similar para todos los individuos. Se consideraron dos criterios para medir la transferencia: el beneficio y la capacidad de pago. Según el primero, los tributos o impuestos se deben pagar de acuerdo con los beneficios que se reciban del sector público, personas que disfrutan por igual un bien o servicio público deben contribuir en iguales proporciones a su financiación. El segundo, dice que cada uno debe contribuir a la financiación del Estado en la medida en que pueda, es decir, de acuerdo a su capacidad de pago.

Si se tiene en cuenta que el destino de los recursos por concepto de sobretasa esta dirigido hacia bienes públicos como lo son transporte masivo e infraestructura vial de la ciudad es importante comprender la visión de Dornbusch y Fischer (1994). Para la cual acude a la curva de Laffer para explicar los diferentes escenarios posibles de tributación. No existe un nivel de presión tributaria que se pueda considerar como óptimo, pues ello depende de características particulares del país y de hasta donde quieran llegar los mismos agentes económicos en la conformación de una infraestructura pública de servicios, del desarrollo económico y social que se quiera alcanzar.

Gráfico No 1



Fuente: Manual De Economía Emvi

El economista americano Arthur B. Laffer afirma que la disminución de impuestos puede conducir a un aumento de la cantidad recaudada por el fisco tal como se representa en la llamada "curva de Laffer".

Cuando el tipo impositivo es t_1 , la recaudación, al aplicar esa tasa sobre la renta, será una cantidad positiva mayor que cero (Y_1). Si aumentamos la tasa, la recaudación seguirá creciendo, cada vez sin embargo a menor ritmo hasta alcanzar un máximo en Y_2 , para una tasa t_2 . A partir de ese punto, cualquier intento del gobierno para elevar el tipo impositivo, se traducirá, paradójicamente, en un descenso de la cantidad recaudada. Obsérvese que para t_3 la recaudación ha caído hasta Y_3 . Si siguiésemos insistiendo en aumentar el tipo impositivo, llegaría un momento en que la recaudación fuese nula. (Manual economía EMVI)

El tipo impositivo correspondiente al punto máximo de la curva, es aquel donde los ingresos fiscales igualan a la sumatoria del costo del servicio básico de Estado, más los proyectos de inversión que la comunidad haya aceptado abiertamente financiar. En la medida en que los impuestos adicionales sean sometidos a consenso público y sean aprobados, el grado de efectividad en la recaudación será elevado.

Los niveles de consumo pueden verse afectados por una excesiva carga tributaria y los montos del recaudo estarían siendo disminuidos, dejando así de lado los objetivos para los cuales fue creada la medida. En este sentido Keynes contempla que la tributación moderna ha estado soportada en una mezcla de bases que consultan tanto la capacidad de pago como el beneficio percibido en ciertos servicios. Además, bases que miden la capacidad de pago no solo a través de la renta sino también de la riqueza, el gasto y el consumo. Sin embargo, en términos generales, la economía de mercado ha adoptado y considerado como justa la tributación según el criterio de la capacidad de pago y dentro de ésta se han establecido los principios de equidad horizontal o universalidad y equidad vertical o progresividad. El primero establece que personas con igual capacidad de pago deben pagar el mismo impuesto, y el segundo, que personas con diferente capacidad de pago deben recibir un tratamiento tributario diferente.

En Colombia la acepción “tributo” se usa como sinónimo de impuesto, sin embargo de este término se genera una clasificación tripartita, es decir los tributos se dividen en: impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Ramsey (1927) expresa que “un cierto recaudo debe conseguirse mediante impuestos proporcionales sobre algunos o todos los usos del ingreso. Los impuestos sobre los diferentes usos podrían aplicarse a tasas diferenciales; ¿cómo deberían ajustarse estas tasas de modo que la disminución de la utilidad sea mínima?”

La regla de Ramsey sugiere que se debe imponer cargas tributarias sobre los bienes en una proporción inversa a la elasticidad de su demanda, fijando tasas distintas para diferentes bienes. Esta regla enseña como las cargas impositivas excesivas pueden ser minimizadas cuando se fijan las tasas de los impuestos directos de acuerdo a dicha regla. Como también argumenta que las tasas de tributación deben escogerse de modo que se obtenga una reducción proporcional igual en las demandas compensadas de todos los bienes. Este criterio sería estrictamente de eficiencia. Al introducir consideraciones de equidad en el análisis, la regla de Ramsey establece que los bienes consumidos por las personas cuyo bienestar recibe una elevada ponderación social deben ser gravados a tasas inferiores.

Cuando los contribuyentes difieren en sus preferencias o en sus dotaciones iniciales, la estructura tributaria a la Ramsey considera no sólo los costos de eficiencia originados en la tributación, sino también sus efectos en el bienestar de los consumidores. Así, las tasas óptimas sobre los bienes de lujo excederán a las aplicadas sobre los bienes de primera necesidad.

La política fiscal de la nación, en lo relacionado con los ingresos, otorgó a los municipios, distritos y departamentos un nuevo gravamen denominado sobretasa a la gasolina, con el fin de incrementar los ingresos propios de los entes territoriales. La responsabilidad de adoptar la sobretasa a la gasolina recayó en los Concejos Municipales, indicándoles rangos y jurisdicción, así como precisando responsables y la base gravable.

La finalidad del uso de los recursos de la sobretasa a la gasolina fue enfatizada por el acuerdo 21 de 1995 proferido por el concejo para el caso del distrito de Bogotá, por medio del cual se fijó la destinación específica, canalizándose hacia la construcción, el mantenimiento de vías e infraestructura vial. Si bien, en principio el uso que se le podía dar a los ingresos provenientes de la sobretasa estaban relacionados con obras de infraestructura vial y a financiación de proyectos de transporte masivo, el incremento progresivo del déficit fiscal en los años 90 hizo que el gobierno, en procura del saneamiento fiscal, autorizara que tales recursos se dirigieran al pago y prepago de la deuda pública.

Carl Shoup destaca dos criterios generales que deben tenerse en cuenta para asegurar un adecuado diseño de los tributos y gastos públicos. Son ellos el criterio de eficiencia y el criterio de equidad; el primero de ellos busca obtener el máximo beneficio posible con el mínimo costo, evitar el exceso de gravamen y el gasto innecesario. En relación con el criterio de equidad se distinguen algunos conceptos con el fin de tratar de la misma manera a personas con capacidad de pago iguales (equidad horizontal) y consideraciones para asegurar una mayor progresividad en el tratamiento de personas diferentes (equidad vertical).

Buchanan quien recibió el Premio Nóbel de Economía en el año 1986 por su aporte al desarrollo de los principios contractuales y constitucionales que regulan las decisiones económicas y políticas; hace referencia a que el aumento de los impuestos especialmente el impuesto a las ganancias se dió en los países que tenían disposición suficiente para pagar impuestos como Estados Unidos, Gran Bretaña ,Alemania, Escandinavia en donde se tenía una tradición de pago de impuestos voluntarios. Por otro lado menciona países como Bélgica, Francia, Italia, España y América Latina a los que denominó recolectores, pues estos países no contaban con la tradición de pago de impuestos no voluntarios. Pero al pasar el tiempo en las últimas cuatro décadas esa clasificación ha desaparecido, ya que ahora la evasión es más alta donde se ha producido un cambio total en las prioridades impositivas, generando así una reducción en el pago de impuestos.

Buchanan argumenta que “en Estados Unidos la mayoría de gente paga sus impuestos de forma voluntaria pero todo depende de la confianza que tengan del gobierno”; pues una vez que se pierda la confianza esta se multiplica en medio de la gente y el gobierno no puede hacer nada si no utilizar la fuerza para hacer obligatorio el pago de estos gravámenes.

Los bienes sustitutos hacen referencia a aquellos productos cuya oferta y demanda dependen del comportamiento de los precios de otros productos, en donde un bien es susceptible de ser utilizado de forma indiferente. En este tipo de bienes se mantiene constante el ingreso y lo que afecta que un bien se deje consumir por otro es el precio, pues el aumento de la demanda de un bien produce la disminución de la demanda de su bien sustituto, si sube el precio de un producto (P_x) aumenta la demanda del otro producto (Q_x). Ejemplo Si sube el precio del café, aumenta el consumo del té. (Rionda Jorge, 2006).

CAPITULO II

2.1 GENERALIDADES DEL SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL Y LOCAL

La Facultad para recaudar impuestos (gravámenes) es exclusiva de los Estados legítimamente constituidos y en Colombia está asignada con base en el proceso de descentralización fiscal que se desprende en los tres niveles de la Administración Pública; Nacional, Departamental y Local o municipal.

- **Nacionales:** Son los tributos que forman parte de los ingresos del presupuesto de la Nación, los cuales pueden ser administrados por la Dirección de Impuestos o por otras entidades del orden nacional a las que la ley ha asignado esta responsabilidad.
- **Departamentales:** Son los impuestos cuyo recaudo administración y control corresponde a las secretarías de hacienda departamentales y forman parte del presupuesto del departamento.
- **Municipales y distritales:** Son los impuestos administrados por las secretarías de hacienda distritales y municipales las cuales forman parte de los ingresos del presupuesto de cada uno de ellos.

En Colombia, los impuestos nacionales gravan los ingresos o la propiedad, en renta y patrimonio, y el consumo, en términos de tributos como el IVA, aduanas, timbre y transacciones financieras. Los departamentales gravan la propiedad en vehículos y el consumo de algunos bienes y servicios como cerveza, loterías licores, cigarrillos, eventos deportivos, y las transacciones en registros notariales. Los municipales gravan la propiedad inmobiliaria con el predial, la actividad económica o ingresos de las empresas con el ICA, y algunos consumos como la sobretasa a la gasolina, apuestas, espectáculos y otros. (Bonilla Ricardo; 2001)

Al Gobierno Nacional Central le corresponde según el ordenamiento jurídico Colombiano y en razón al manejo de la actividad económica general del país, tomar decisión sobre las competencias tributarias y distribución de los principales ingresos como lo son el IVA, la Renta y los impuestos de Aduanas que le fueron asignados a la nación. Los impuestos locales y/o departamentales se relacionan con el arraigo a la región, como el Predial y el ICA, y la tradición de controlar algunos consumos.

Para la ciudad de Bogotá, por su carácter de Distrito Capital (D.C.), se cuenta con el Estatuto Tributario Distrital por medio del cual se recauda y usufructúa los impuestos locales y algunos departamentales como el de vehículos y los consumos de cerveza, cigarrillos y gasolina. Así mismo ejerce un margen de maniobra para adecuar las tarifas locales dentro de los máximos permitidos por la legislación nacional, y los impuestos Nacionales son regulados por estatuto tributario Nacional.

Cuadro No 1

IMPUESTOS NACIONALES Y LOCALES DE COLOMBIA		
Orden Nacional	Orden Municipal	Orden Departamental
<i>Administrados por la DIAN</i>	Impuesto predial	Sobre billetes de lotería
Impuesto a las ventas	Industria y comercio	Impuesto a consumo de licores
Impuesto al timbre	Delineación Urbana	Registro y anotaciones
Tributos Aduaneros	Sobretasa de la gasolina	Degüello de ganado mayor
<i>No administrados por la DIAN</i>	Espectáculos públicos	Impuesto de registro y anotación
Exportaciones del café	Impuestos sobre rifas	Sobretasa a los cigarrillos extranjeros
A la gasolina y ACPM	Vehículos automotores	Ingresos de actividades mineras
Tasas aeroportuarios	Impuesto a casinos	Consumo y venta de cerveza
Tarifas hoteleras	Tasa de servicio público	Ingreso de actividades mineras

Igualmente los impuestos se clasifican en directos e indirectos; los impuestos directos gravan el ingreso, son aquellos que recaen directamente sobre las personas, empresas y la sociedad, que se aplican a la renta y el patrimonio, dentro de los cuales se tiene el impuesto a la renta y a las ganancias. Los impuestos indirectos gravan el consumo de bienes, servicios y las transacciones que se realizan con ellos, es decir a través de la compra de bienes y servicios las personas pagan indirectamente el impuesto como es el impuesto al valor agregado IVA, y la sobretasa a la gasolina.

2.2 CONTEXTO TRIBUTARIO DE LA SOBRETASA A LA GASOLINA

La sobretasa a la gasolina es un gravamen de la Administración Pública Departamental, que se define como un tributo que se declara y se paga por el consumo de gasolina motor extra y/o corriente, de producción nacional o importada en el Distrito Capital de Bogotá. Este pago se entiende como un pago adicional sobre el precio de venta al público del combustible.

La sobretasa a la gasolina extra y corriente es de carácter territorial (municipios, distritos y departamentos). Además este tributo grava el consumo de gasolina motor en el Distrito, principalmente al momento de la venta por parte del distribuidor al consumidor; y al momento de la compra o de la introducción al Distrito Capital, por parte del consumidor, cuando éste no la adquiriera a un distribuidor minorista del Distrito Capital.

La sobretasa de la gasolina comprende los siguientes componentes:

Cuadro No 2

FUENTE: ESTATUTO TRIBUTARIO DISTRITAL 2006

COMPONENTE	DESCRIPCION
SUJETO ACTIVO	El sujeto activo de la Sobretasa a la gasolina motor es el Distrito Capital de Bogotá, a quien le corresponde, a través de la Dirección Distrital de Impuestos, las funciones de administración, recaudo, determinación, discusión, devolución y cobro de la misma. De igual manera serán responsables del recaudo, los distribuidores minoristas, que realicen de cualquier forma y a cualquier título la venta de gasolina motor, como también los grandes consumidores y en general los consumidores que se provean de gasolina motor en las refinerías, en las plantas de abastecimiento, en carro tanques o en cualquier otro medio distinto de las adquisiciones a distribuidores minoristas del Distrito Capital.
SUJETO PASIVO	Serán todas aquellas personas que deban incurrir en el consumo del bien gravado, en este caso los compradores de gasolina corriente en la ciudad de Bogotá.
BASE GRAVABLE	Está constituida por el valor de referencia (precio de venta al público por galón) de la gasolina motor tanto extra como corriente, que certifique mensualmente el Ministerio de Minas y Energía.
HECHO GENERADOR	El hecho generador está constituido por el consumo de gasolina motor extra o corriente nacional o importada, en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá.
DECLARACIÓN Y PAGO	Dentro de los 15 primeros días calendario del mes siguiente de la acusación los responsables mayoristas mensualmente deben cumplir con la obligación a declarar y pagar las sobretasas en las entidades que están autorizadas.
TARIFA	A partir de la creación de la sobretasa a la gasolina en Bogotá, han sido establecidas diferentes tarifas por parte del concejo distrital con el fin de garantizar la suficiencia de esta fuente de financiación, por tal motivo enunciamos la última modificación amparada en La Ley 788 del 2002 la cual estableció las nuevas tarifas, permitiendo aumentar el dinamismo de este recurso y un uso más flexible del mismo, para lo cual dispuso que los Municipios y distritos aplicarían el 18.5%, los Departamentos el 6.5% y el distrito capital un 25%.
RESPONSABLES	Son responsables, los distribuidores mayoristas de gasolina motor extra y corriente así los productores e importadores. Además son responsables directos los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de la gasolina que transporten o expendan y los distribuidores minoristas.
CAUSACIÓN	La sobretasa de la gasolina se causa en el momento en que el distribuidor mayorista, productor o importador enajena la gasolina motor extra o corriente o ACPM, al distribuidor minorista o al consumidor final. Igualmente se causa en el momento en que el distribuidor mayorista, productor o importador retira el bien para su propio consumo.

EVOLUCION DEL RECUADO DE LA SOBRETASA DE LA GASOLINA

A continuación se presentan los datos y el gráfico del tributo de la sobretasa de la gasolina, que cubren el período del presente estudio.

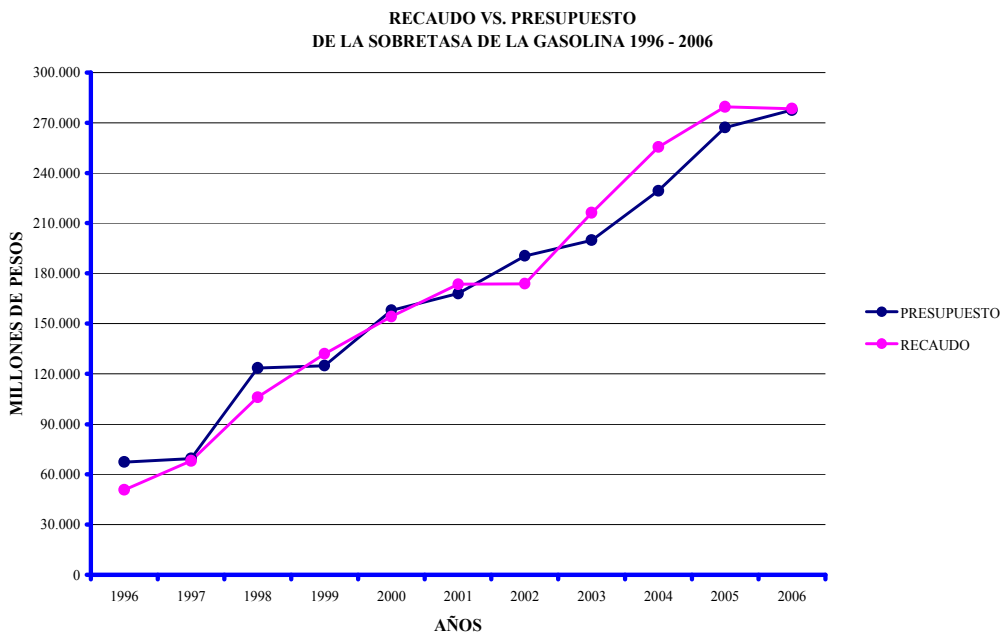
Cuadro No 3

SOBRETASA DE LA GASOLINA		
1996-2006 millones de \$ corrientes		
Año	PRESUPUESTO	RECAUDO
1996	67.257	50.727
1997	69.393	68.006
1998	123.468	106.053
1999	125.000	131.896
2000	158.000	154.311
2001	168.000	173.581
2002	190.518	173.788
2003	199.887	216.248
2004	229.325	255.415
2005	267.111	279.450
2006	277.570	278.430

Fuente: Secretaria de Hacienda Distrital; Planillas de Tesorería

Elaboro: SHD -DDP- SFD

Gráfico No 2



FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL – CALCULO AUTORES

El gráfico No. 2 nos permite analizar la evolución del recaudo en valores monetarios corrientes y establecer una comparación con el recaudo presupuestado, año tras año por la Secretaría de Hacienda Distrital. Es evidente que tanto el recaudo como su expectativa, mantienen una tendencia creciente, situación que permite deducir que la sobretasa a la gasolina es un tributo que se mantiene dinámico dentro de la estructura tributaria del distrito.

La década de los 90's muestra como única excepción el monto recaudado en el año de 1999 donde se sobrepasó la proyección tan solo en \$6.896 millones, año que muestra un residuo a diferencia del faltante generado en los años anteriores. Aunque los años 2000 y 2002 presentan un incremento notable en el recaudo no es suficiente para cumplir con el presupuesto, sin embargo los años posteriores evidencian un mejor desempeño en las cifras cumpliendo el presupuesto, destacándose el año 2004 por sobrepasar la meta con más de \$26.000 millones, hecho que puede atribuirse a factores como el fortalecimiento de los sistemas de cobro y/o al crecimiento del precio de la gasolina.

Dada la información anterior, en términos nominales, es importante observar el comportamiento de las variables relacionadas, a nivel real tal como se presentan a continuación.

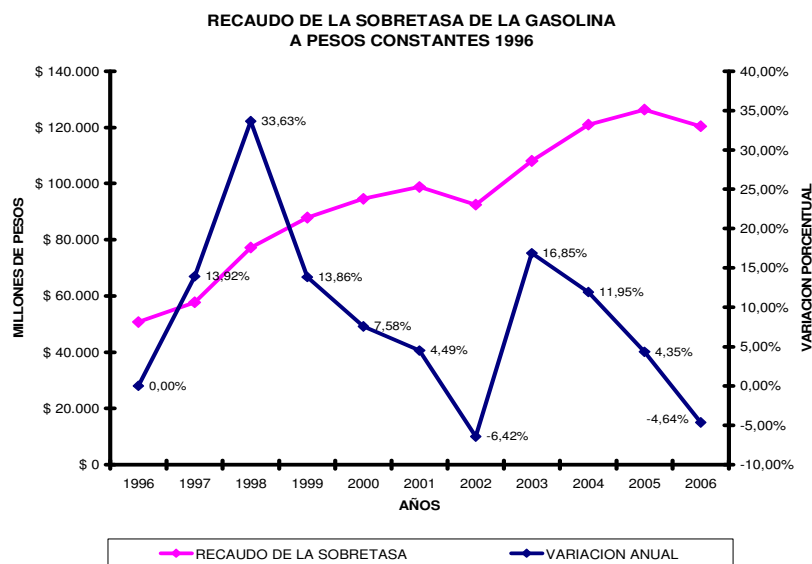
Cuadro No 4

RECAUDO SOBRETASA A LA GASOLINA 1996-2006 MILLONES DE \$ PRECIOS CONSTANTE BASE 1996

AÑO	RECAUDO DE LA SOBRETASA	VARIACION ANUAL
1996	50.727	0,00%
1997	57.789	13,92%
1998	77.223	33,63%
1999	87.926	13,86%
2000	94.592	7,58%
2001	98.842	4,49%
2002	92.495	-6,42%
2003	108.079	16,85%
2004	120.999	11,95%
2005	126.262	4,35%
2006	120.407	-4,64%

FUENTE: CÁLCULOS DE LOS AUTORES

Gráfico No 3



FUENTE: CÁLCULOS DE LOS AUTORES

La gráfica No 3 nos muestra la variación del recaudo de la sobretasa de la gasolina a precios constantes 1996, donde observamos que al finalizar la década de los 90 hay un crecimiento por encima del 13% , presentando en el año 1998 la variación positiva más alta de este período con 33.63% respecto al año anterior . El comportamiento de los años 1998 al 2002 es de un crecimiento con tendencia a la baja llegando al 2002 con un -6.42%.

Para el año 2003 vuelve a darse un significativo aumento de 16.85 % manteniendo hasta el 2005 variaciones positivas pero año tras año se ve disminuido el crecimiento. Dentro del período de 1996 a 2006 se tienen dos años con variación negativa el 2002 y 2006 pese al desmonte gradual de los subsidios y el aumento significativo de los precios de la gasolina.

2.3 INGRESOS TRIBUTARIOS DE BOGOTA

Es importante dentro de esta investigación determinar la participación del gravamen de la sobretasa de la gasolina en el total de los ingresos tributarios, porque se requiere conocer el impacto que el tributo genera sobre el estado fiscal de las finanzas distritales., tal como se observa en los datos presentados en el cuadro No 5.

Cuadro No.5

INGRESOS TRIBUTARIOS DE BOGOTA 1996 - 2007										
PRECIOS CONSTANTES BASE 1996 EN MILLONES DE PESOS										
AÑO	Predial Unificado	Industria, comercio y avisos	Azar y Espectáculos	Unificación de vehículos	Delineación Urbana	Cigarrillos Extranjeros	Consumo de Cerveza	Sobretasa de la Gasolina	Otros ingresos tributarios	TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS
1996	161.018	315.581	-	-	8.450	3.848	83.814	50.727	91.551	714.990
1997	190.617	333.674	2.532	50.813	7.779	4.112	84.410	57.789	28.914	760.640
1998	214.460	349.241	2.764	53.780	7.199	5.435	89.098	77.223	4.140	803.340
1999	229.800	318.478	3.980	48.109	3.115	6.189	80.388	87.926	8.036	786.021
2000	209.751	323.856	3.378	49.559	3.585	6.350	87.484	94.591	2.568	781.123
2001	198.366	329.547	2.887	45.124	3.770	10.007	78.389	98.842	36	766.969
2002	223.219	368.816	3.916	41.472	6.858	11.157	85.520	92.495	1.203	834.654
2003	233.090	502.731	2.790	56.549	12.161	10.298	87.953	108.079	5.852	1.019.504
2004	254.043	555.501	1.154	70.233	15.476	9.250	89.441	120.999	4.435	1.120.533
2005	265.791	605.067	1.580	81.232	13.550	8.673	92.967	126.262	296	1.195.418
2006	276.736	672.978	1.971	90.380	28.543	8.607	96.389	120.407	16.439	1.312.449
2007	301.530	733.458	3.676	105.617	46.486	7.642	105.086	119.137	16.891	1.439.522
TOTAL	2.758.421	5.408.927	30.629	692.868	156.972	91.568	1.060.940	1.154.477	180.362	11.535.164

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL - CALCULO DE LOS AUTORES

Cuadro No 6

INGRESOS TRIBUTARIOS DE BOGOTA 1996 - 2007										
VARIACION PORCENTAL EN VALORES CONSTANTES										
AÑO	Predial Unificado	Industria, comercio y avisos	Azar y Espectáculos	Unificación de vehículos	Delineación Urbana	Cigarrillos Extranjeros	Consumo de Cerveza	Sobretasa de la Gasolina	Otros ingresos tributarios	TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS
1996	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1997	18,38%	5,73%			-7,95%	6,86%	0,71%	13,92%	-68,42%	6,38%
1998	12,51%	4,67%	9,13%	5,84%	-7,45%	32,18%	5,55%	33,63%	-85,68%	5,61%
1999	7,15%	-8,81%	44,02%	-10,55%	-56,73%	13,87%	-9,78%	13,86%	94,09%	-2,16%
2000	-8,72%	1,69%	-15,12%	3,01%	15,09%	2,60%	8,83%	7,58%	-68,05%	-0,62%
2001	-5,43%	1,76%	-14,54%	-8,95%	5,16%	57,60%	-10,40%	4,49%	-98,59%	-1,81%
2002	12,53%	11,92%	35,64%	-8,09%	81,88%	11,49%	9,10%	-6,42%	3214,57%	8,83%
2003	4,42%	36,31%	-28,74%	36,36%	77,34%	-7,70%	2,84%	16,85%	386,40%	22,15%
2004	8,99%	10,50%	-58,63%	24,20%	27,25%	-10,18%	1,69%	11,95%	-24,21%	9,91%
2005	4,62%	8,92%	36,89%	15,66%	-12,45%	-6,24%	3,94%	4,35%	-93,32%	6,68%
2006	4,12%	11,22%	24,73%	11,26%	110,65%	-0,76%	3,68%	-4,64%	5446,33%	9,79%
2007	8,96%	8,99%	86,50%	16,86%	62,87%	-11,22%	9,02%	-1,05%	2,75%	9,68%
CRECIMIENTO REAL										
	87,26%	132,42%	45,15%	107,86%	450,10%	98,61%	25,38%	134,86%	-81,55%	101,33%

FUENTE: CALCULO DE LOS AUTORES

Cuadro No 7

PARTICIPACION DE LOS IMPUESTOS EN LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE BOGOTA 1996 - 2007										
AÑO	Predial Unificado	Industria, comercio y avisos	Azar y Espectáculos	Unificación de vehículos	Delineación Urbana	Cigarrillos Extranjeros	Consumo de Cerveza	Sobretasa de la Gasolina	Otros ingresos tributarios	TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS
1996	22,52%	44,14%	0,00%	0,00%	1,18%	0,54%	11,72%	7,09%	12,80%	100%
1997	25,06%	43,87%	0,33%	6,68%	1,02%	0,54%	11,10%	7,60%	3,80%	100%
1998	26,70%	43,47%	0,34%	6,69%	0,90%	0,68%	11,09%	9,61%	0,52%	100%
1999	29,24%	40,52%	0,51%	6,12%	0,40%	0,79%	10,23%	11,19%	1,02%	100%
2000	26,85%	41,46%	0,43%	6,34%	0,46%	0,81%	11,20%	12,11%	0,33%	100%
2001	25,86%	42,97%	0,38%	5,88%	0,49%	1,30%	10,22%	12,89%	0,00%	100%
2002	26,74%	44,19%	0,47%	4,97%	0,82%	1,34%	10,25%	11,08%	0,14%	100%
2003	22,86%	49,31%	0,27%	5,55%	1,19%	1,01%	8,63%	10,60%	0,57%	100%
2004	22,67%	49,57%	0,10%	6,27%	1,38%	0,83%	7,98%	10,80%	0,40%	100%
2005	22,23%	50,62%	0,13%	6,80%	1,13%	0,73%	7,78%	10,56%	0,02%	100%
2006	21,09%	51,28%	0,15%	6,89%	2,17%	0,66%	7,34%	9,17%	1,25%	100%
2007	20,95%	50,95%	0,26%	7,34%	3,23%	0,53%	7,30%	8,28%	1,17%	100%
TOTAL	23,91%	46,89%	0,27%	6,01%	1,36%	0,79%	9,20%	10,01%	1,56%	100%

FUENTE: CALCULO DE LOS AUTORES

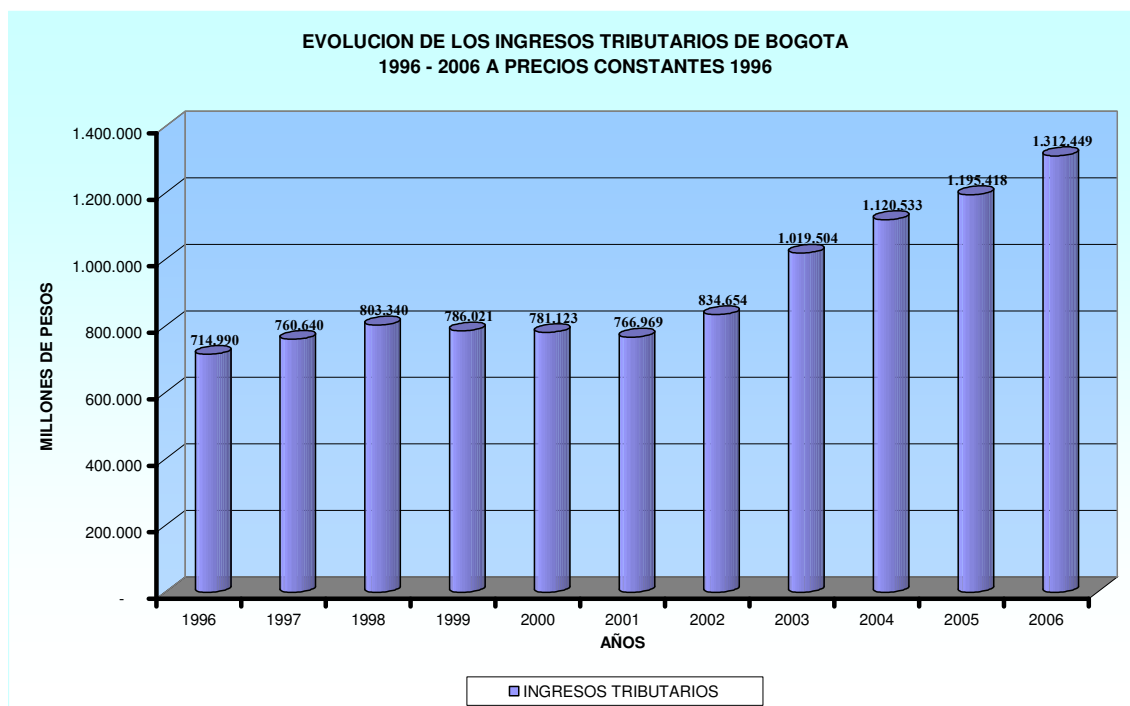
El cuadro No. 5 detalla los ingresos tributarios de Bogotá a precios constantes base 1996 en millones de pesos, el cual muestra el comportamiento de los impuestos que recauda el distrito capital como es el predial unificado, industria comercio y avisos, azar y espectáculos, unificación de vehículos, delimitación urbana, cigarrillos extranjeros, consumo de cerveza, sobretasa a la gasolina y otros ingresos. Es de resaltar dentro de los ingresos tributarios del distrito el comportamiento del impuesto de industria comercio y avisos a lo largo del período analizado, ya que éste presentó un aumento de 132.42% entre los años 1996 y 2007, impuesto que año tras año ostentó un crecimiento positivo en su recaudo con excepción al año 1999 que presentó una caída del -8.81%. Este tributo grava toda actividad industrial, comercial o de servicios que se realiza en Bogotá en forma ocasional o permanente. La tarifa varía según la actividad en cuestión, en un rango que comprende desde 4 por mil hasta 13,8 por mil mensual. En los casos de las actividades industriales y los servicios, las tarifas aplicadas son, generalmente, 11,4 por mil y 9,66 por mil, respectivamente.

Posteriormente, se encuentra el impuesto Predial Unificado el cual grava la propiedad de inmuebles ubicados en la ciudad, debe ser declarado y pagado una vez al año por los propietarios, poseedores o usufructuarios de los predios, dentro de los que se incluyen locales, lotes, parqueaderos, casas, apartamentos, etc. Este impuesto presentó un crecimiento de 87.26% durante el período analizado, constituyéndose la segunda fuente más importante de los ingresos tributarios para el Distrito Capital, pese a que esté, arrojo variaciones negativas en su crecimiento para los años 2000 y 2001 de un -8.72% y -5.43% respectivamente.

A partir del año 2000 y hasta el 2006, el impuesto de la sobretasa de la gasolina ocupa el tercer puesto en los ingresos del distrito de Bogotá, desplazando así al cuarto lugar al impuesto de consumo de cerveza, ya que a partir del año 2000 el crecimiento del recaudo de la sobretasa de la gasolina comienza a tener crecimientos más significativos llegando al 16.85% para el año 2003 en comparación al impuesto de consumo de cerveza el cual creció para el mismo año en un 2.84%.

Cabe resaltar que el crecimiento a precios constantes base 1996 del recaudo de la sobretasa de la gasolina durante el lapso de 1996 al 2007 fue de un 134.86%, y que su participación en el total de los ingresos tributarios de un 10.01%, la cual osciló entre un 7.09% y un 12.89%. En comparación con el impuesto de Industria y Comercio que tuvo una participación total de un 46.89% seguido del impuesto Predial Unificado con un 23.91%; es relevante nombrar que el rango de participación del impuesto de Industria y Comercio para este período se encuentra entre un 40.52% y un 51.28%, mostrando así una vez más la importancia que tiene este tributo para los ingresos tributarios de la ciudad de Bogotá.

Gráfico No 4



FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA – CÁLCULO DE LOS AUTORES

En la gráfica No 4 se observa el comportamiento de los ingresos tributarios de la ciudad de Bogotá a precios constantes base 1996, donde cabe resaltar el buen comportamiento de estos ingresos a partir del año 2002, presentando crecimiento año tras año llegando a tener para el 2003 una variación positiva del 22.15% y para los años 2004 – 2005 – 2006 crecimientos del 9.91%; 6.68% y 9.79% respectivamente.

Al cierre de la vigencia fiscal 2006, la Secretaría de Hacienda recaudo por concepto de ingresos tributarios \$3.017.724 millones, ejecutándose el 110 % del presupuesto anual, comparado con el 2005, los ingresos tributarios registraron un importante crecimiento del 14 %.

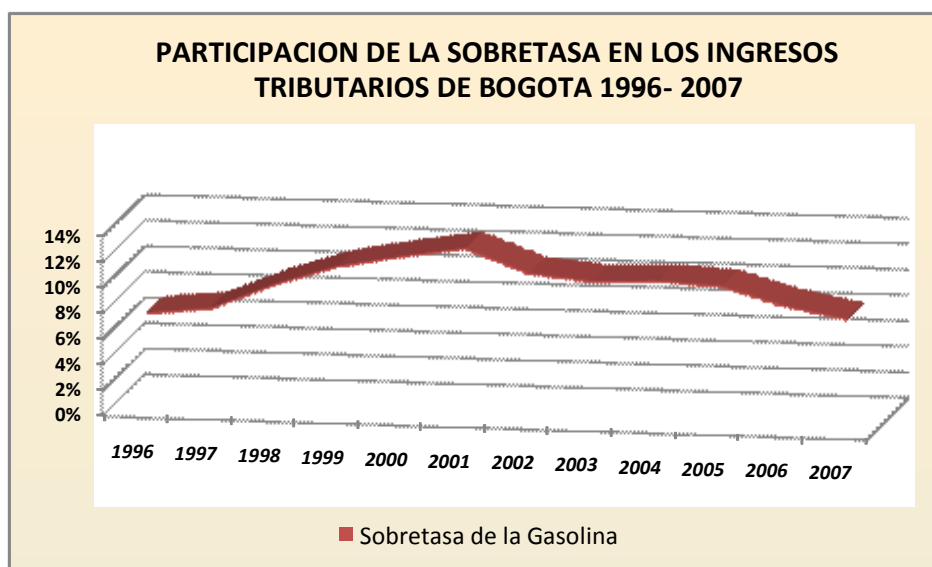
En particular sobresalen los crecimientos registrados en el año 2006 en los impuestos de delineación urbana (110.65%), azar y espectáculos (24.73%), Unificación de vehículos (11.26%), industria y comercio (11.22%), predial unificado (4.12%).

Estos buenos resultados se explican por factores asociados, por un lado, al repunte de la actividad económica, registrándose tasas trimestrales del PIB nominales por encima del 10% de la economía nacional. Este entorno económico positivo favorece el crecimiento de los impuestos a la producción y al consumo, si se tiene en cuenta que las bases gravables de estos impuestos están en función de las ventas y los ingresos percibidos (industria y comercio, sobretasa a la gasolina, consumo de cerveza, entre otros).

De otro lado, las acciones adelantadas por la Administración Tributaria, para facilitar el cumplimiento oportuno de las obligaciones tributarias, la actualización de las bases gravables de los impuestos a la propiedad, el fortalecimiento del sistema de retenciones del impuesto de industria y comercio y los programas de control tributario; son factores adicionales que explican los buenos resultados obtenidos al finalizar el 2006.

En este sentido, las acciones que se han venido adelantando en los dos últimos años para elevar el nivel de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, así como para disminuir los niveles de evasión y morosidad en el Distrito, han arrojado resultados importantes. En primer lugar, Bogotá ha reducido significativamente los niveles de evasión, en especial en los impuestos a la propiedad y gracias a las acciones de control tributario se han recuperado más de \$700 mil millones de pesos, en el período 2004 - 2006, por concepto de la reducción de la evasión y la recuperación de la cartera morosa.

Gráfico No 5



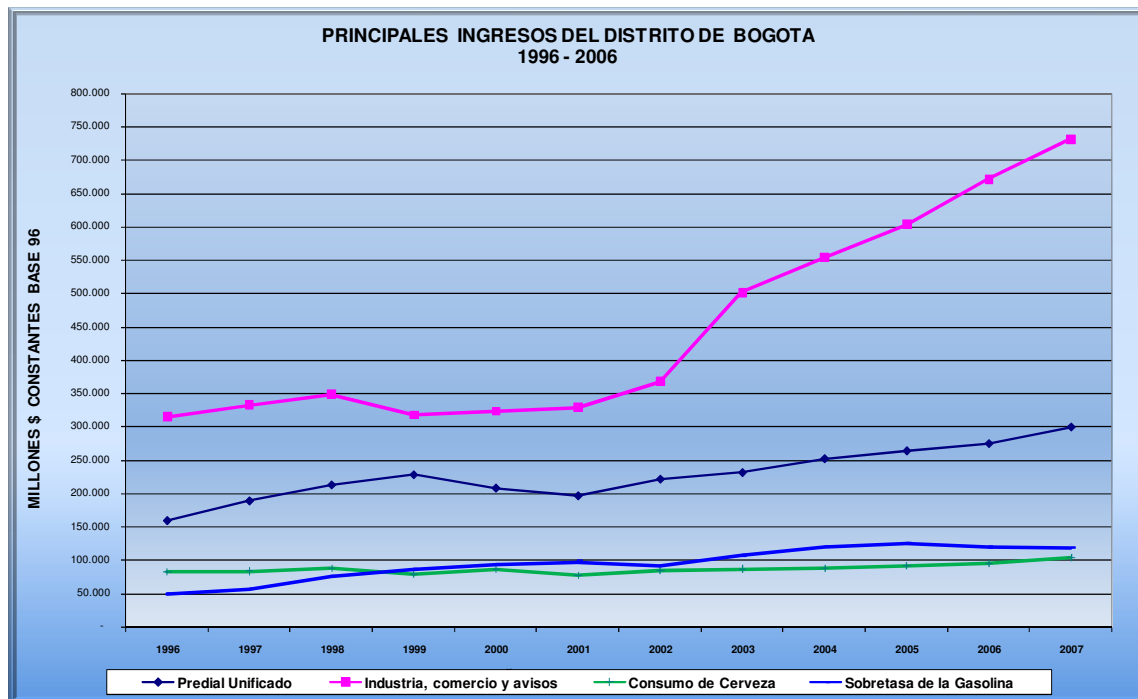
FUENTE: CALCULO DE LOS AUTORES

Tomando como referencia la gráfica No. 5, se puede dividir en dos períodos el comportamiento de la participación del recaudo de la sobretasa de la gasolina. De 1996 a 2001 la participación es creciente: 7.09%; 7.60%. ; 9.61%; 11.19%; 12.11 % y 12.89%, respectivamente y a partir del 2002 hasta el 2006 su tendencia es decreciente frente al año anterior: 11.08%; 10.60%; 10.80%; 10.56% y 9.17 %.

Lo que puede aducirse es que la tasa del recaudo tiene tendencia decreciente, porque en la primera fase del período tuvo una alta aceleración llegando a un punto de estabilización, más o menos que entró como una política de choque y luego se pudo hacer más paulatina. La participación del recaudo de la sobretasa de la gasolina en los ingresos tributarios del distrito, oscila entre el 7.09 % a 12.89% para el período analizado.

A nivel comparativo, puede observarse que pese a que desde la implementación de este impuesto su recaudo ha venido aumentando, su participación se ve disminuida por el crecimiento año tras año del impuesto de Industria y Comercio y el Predial Unificado. El primero participa en un 44.14 % en 1996 pasando en el 2006 a un 51.28% y el Predial Unificado, siendo el segundo impuesto mas importante, se mantiene entre 21.09 % y 29.24% con un promedio de 24.71%. La trayectoria de estos impuestos puede observarse en el cuadro No 7.

Grafico No. 6



FUENTE: CALCULOS DE LOS AUTORES

En el gráfico No 6 se observa la tendencia del recaudo de los impuestos de Industria y Comercio, Predial Unificado, Sobretasa de la Gasolina y Consumo de Cerveza a precios constantes base 96, siendo estos los cuatro impuestos más representativos para el distrito de Bogotá en el período 1996 – 2007. Cabe resaltar que el crecimiento en términos reales del recaudo de la Sobretasa de la Gasolina para este período fue de 134.86 %, seguido de Industria y Comercio con un 132.42%, Predial Unificado con 87.26% y Consumo a la Cerveza de 25.38%

Pese a que el crecimiento del recaudo de la sobretasa de la gasolina ha sido mayor al del Predial Unificado y al de Industria y Comercio, no alcanza los niveles de recaudo de este último, mostrando así una amplia brecha a partir del año 2002, lo que confirma la mayor participación del impuesto de Industria y Comercio en los ingresos tributarios del distrito.

De igual forma se puede observar en el gráfico No 5 la similitud en los ingresos del consumo de la cerveza con el de la sobretasa de la gasolina, en el cual a partir de 1999 el recaudo de la

sobretasa de la gasolina comienza a tener un mayor crecimiento que el recaudo del consumo a la Cerveza, año en que se liberan los precios de los combustibles en Colombia.

Cuadro No. 8

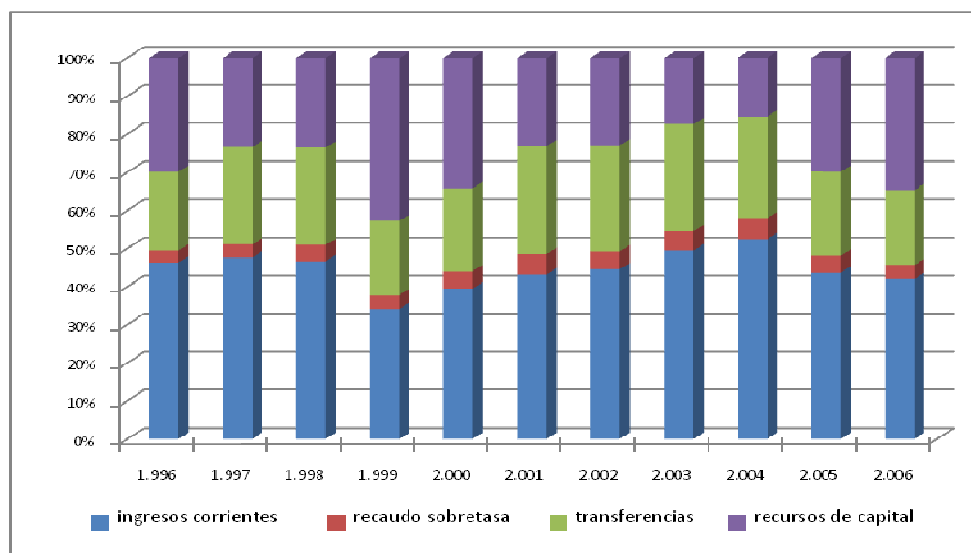
**PRESUPUESTO DE INGRESOS Y RENTAS
DISTRITO CAPITAL 1996 – 2006**

		Ingresos Corrientes	Recaudo sobretasa millones \$	Sobretasa % ingresos corrientes	Transferencias	Recursos de Capital	Total administración central
1.996	presupuesto	806.782	67.257		331.838	432.619	1.571.239
	recaudo	758.872	50.727	6,68%	337.609	488.611	1.585.092
1.997	presupuesto	944.287	69.393		532.285	504.091	1.980.663
	recaudo	943.256	68.006	7,21%	505.887	462.514	1.911.657
1.998	presupuesto	1.208.865	123.468		633.759	650.386	2.493.010
	recaudo	1.174.957	106.053	9,03%	642.699	591.188	2.408.844
1.999	presupuesto	1.270.415	125.000		679.257	1.510.142	3.459.814
	recaudo	1.262.013	131.896	10,45%	716.318	1.574.534	3.552.865
2.000	presupuesto	1.342.134	158.000		752.425	1.357.872	3.452.431
	recaudo	1.338.025	154.311	11,53%	739.289	1.155.557	3.232.871
2.001	presupuesto	1.404.015	168.000		944.861	902.573	3.251.449
	recaudo	1.402.038	173.581	12,38%	920.089	747.405	3.069.532
2.002	presupuesto	1.637.748	190.517		979.924	852.608	3.470.280
	recaudo	1.632.977	173.788	10,64%	1.021.917	839.587	3.494.481
2.003	presupuesto	2.001.953	199.887		1.207.327	805.466	4.014.746
	recaudo	2.112.950	216.248	10,23%	1.198.022	739.843	4.050.815
2.004	presupuesto	2.255.447	229.325		1.224.196	730.469	4.210.112
	recaudo	2.453.213	255.415	10,41%	1.247.791	715.667	4.416.671
2.005	presupuesto	2.544.964	267.111		1.336.999	1.507.149	5.389.112
	recaudo	2.753.435	279.450	10,15%	1.386.788	1.880.697	6.020.920
2.006	presupuesto	2.840.340	277.570		1.524.715	2.756.626	7.121.681
	recaudo	3.176.175	278.430	8,77%	1.488.456	2.612.461	7.277.092

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL /CALCULO DE LOS AUTORES

Gráfico No. 7

INGRESOS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL



FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL / ELABORADA POR LOS AUTORES

Es importante mencionar que los ingresos de la administración central están conformados por los ingresos corrientes, las transferencias y los recursos de capital, dentro de lo cual los ingresos corrientes tienen una participación significativa en los ingresos totales del distrito de Bogotá tal como se observa en el gráfico No 7..

En promedio de participación de los ingresos corrientes en el total de los ingresos de la administración pública distrital para el período 1996 a 2006 es del 47 %, lo cual muestra lo importante que es para el distrito el recaudo de estos tributos; como se observa en el período evaluado el año con menor participación es 1999 con 36% y la máxima contribución es en el 2004 con un 56 % , lo que refleja que para este año los ingresos corrientes sobrepasaron la sumatoria del recaudado por transferencias y por recursos de capital

Los ingresos del Distrito Capital a precios constantes base 1996 crecieron en un 99% entre 1996 y 2006, pasando del 7% del PIB 1996 al 10% del PIB en 2006. La contribución para este crecimiento se derivó con una participación para el 2006 de los ingresos corrientes (44%), las Transferencias (20,1%) y los recursos de capital (36%).

Cuadro No. 9**INGRESOS DEL DISTRITO CAPITAL (% PIB)**

AÑOS	Ingresos Corrientes	Transferencias	Recursos de Capital	Total Administración Central
1.996	3,24%	1,44%	2,08%	7%
1.997	3,32%	1,78%	1,63%	7%
1.998	3,54%	1,93%	1,78%	7%
1.999	3,81%	2,16%	4,76%	11%
2.000	3,54%	1,95%	3,05%	9%
2.001	3,39%	2,22%	1,81%	7%
2.002	3,60%	2,25%	1,85%	8%
2.003	4,19%	2,38%	1,47%	8%
2.004	4,25%	2,16%	1,24%	8%
2.005	4,29%	2,16%	2,93%	9%
2.006	4,39%	2,06%	3,61%	10%

FUENTE: CALCULO DE LOS AUTORES

Los ingresos corrientes corresponden a la suma de los recaudos tributarios y los ingresos no Tributarios, este componente para 1996 tenía una participación del 3.24% del PIB pasando al 4.39% del PIB para el año 2006, igualmente los ingresos por transferencias incrementan su participación de 1.44% a 2.06%, como también los recursos de capital muestran una mayor participación con respecto al PIB de 2.08% a 3.61 %, confirmando así que las políticas fiscales del distrito capital dentro de las cuales se encuentran las reformas tributarias han sido efectivas como se ve reflejado en mejores ingresos para la ciudad de Bogotá.

Pues los ingresos tributarios son de suma importancia para las finanzas de una ciudad como el Distrito Capital que concentra cerca del 22% del PIB Colombiano y el 16% de la población. Igualmente este comportamiento del recaudo fiscal hace que los impuestos tengan un cierto peso como fuente de financiación del gasto público de la ciudad, del gasto de inversión en los bienes básicos que se le debe proveer a los ciudadanos, así como de la infraestructura básica que necesitan las empresas para ser más competitivas a nivel interno y externo.

El esfuerzo fiscal o presión tributaria esta definida como la participación de los impuestos en el PIB y se mide contabilizando los recaudos de todos los impuestos en su territorio en relación con su PIB local. Para lo cual en Bogotá se tiene una tasa media anual cercana a 4,1% entre 1996 y 2006. Esta tasa es relativamente inferior a la del Gobierno Nacional (4,4%).

Cabe resaltar que la sobretasa de la gasolina es uno de los tributos más representativos en los ingresos totales de la administración pública, ya que tiene una participación significativa dentro de los ingresos corrientes siendo así un tributo valioso para el distrito de Bogotá tal como se evidenció anteriormente.

2.4 PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES

Los precios de los combustibles no se fijan por las reglas libres de la oferta y la demanda, sino que son objeto de regulación, porque impactan un servicio público como es el transporte, determinante en ciudades como Bogotá; de igual manera porque tienen efectos directos sobre bienes básicos como los alimentos. La regulación ha asumido formas diversas en diferentes períodos de tiempo.

Los Decretos 2104 de 1974 y 1736 de 1975 del Ministerio de Minas y Energía y su complementación posteriormente con la Ley 10 de 1984, contemplan la regulación de los precios de los combustibles, mediante la cual se le asignó a este Ministerio la función de establecer la política de precios de los derivados del petróleo y el gas natural, de fijar su estructura y de decretar los aumentos periódicos.

Por medio del Decreto Ley 2119 de 1992 se amplió la legislación ratificando la responsabilidad del Ministerio de Minas y Energía para fijar por resolución los precios de los productos derivados del petróleo a lo largo de toda la cadena de producción y distribución.

Para el mercado de los combustibles se resaltan tres período notables: un primer período entre 1975 y 1983, de ajuste de precios internos frente a la importación de petróleo de altos precios internacionales, un segundo período de auge exportador entre 1984 y 1998, en el cual los

precios se ajustaban a la inflación, y el tercer período a partir de 1999, que busca la liberación del mercado.

Período: 1975 – 1983

En este primer período la política de Gobierno Nacional se concentró en recuperar el ingreso al refinador y de esta forma fortalecer las finanzas de Ecopetrol. En este período los precios en pesos constantes de la gasolina y el diesel se triplicaron, no obstante el ingreso del refinador se mantuvo muy por debajo del precio de importación.

Período: 1984 – 1998

El segundo período coincide con el descubrimiento de Caño Limón. La política se basó en el aumento del precio basado en la inflación, que se hacía efectivo a partir del primer día de enero cada año. Paralelamente, los incrementos del precio comenzaron a hacerse dos veces al año.

Período: a partir de 1999

Este último período que comprende desde el primero de enero de 1999, cuenta con una política de precios que se fundamentó en la internacionalización de precios, cuyas acciones se orientan a establecer un ingreso a los productos que reflejen el comportamiento de las cotizaciones internacionales y del tipo de cambio, liberar el precio de la gasolina extra, liberar los márgenes de los distribuidores minoristas y fijar los precios de la gasolina regular y el diesel.

El 23 de diciembre de 1998 el Ministerio de Minas y Energía expidió las resoluciones 8- 2438 y 8-2439, las cuales fijaron la estructura de precios para la producción o importación, distribución y venta de la gasolina motor corriente y del ACPM, respectivamente. El objetivo de las resoluciones fue la de regular el mercado de manera más clara e incentivar la entrada de nuevos competidores al mercado de los combustibles, mediante la fijación del precio al productor de

forma equivalente al precio de paridad de importación de cada uno de los combustibles. (Upme)¹

La política de precios de los combustibles está basada en tres objetivos que son;1) El desmonte gradual de los subsidios con el fin de generar un esquema de precios que alcance la realidad de los mercados internacionales ;2) Precios eficientes que permitan la eliminación de ineficiencias económicas en este mercado como también la eliminación de costos fiscales ,el fomento de la competencia, el uso racional de los recursos no renovables y la expansión de la infraestructura de distribución; 3) Eliminación del problema inflacionario que brinde cumplir con la meta de inflación y la eliminación del factor psicológico del pasado.

En distintas ocasiones ha variado la fórmula del cálculo del ingreso del productor, por las fuertes fluctuaciones e incrementos en el precio del crudo junto con otras variables a nivel macroeconómico, esto con el fin de disminuir el impacto que se genera en el precio interno por causa de los cambios en las diferente variables.

El precio de la gasolina en Colombia se comenzó a fijar mensualmente a partir de septiembre de 1999 según criterio del Ministerio de Minas y Energía, luego de diferentes cambios realizados en la metodología de su cálculo. Anteriormente a esto , el precio de los combustibles eran fijados anualmente cada primero de Enero, teniendo en cuenta factores como el IPC (Índice de precios a los consumidores) del año inmediatamente anterior donde se tenía en cuenta la situación de los transportadores y productores, permitiendo así prácticamente una paridad entre el precio de la gasolina y el diesel.

¹Upme - La cadena de petróleo en Colombia pag 56 – 57

Cuadro No. 10

PRECIOS DE GASOLINA CORRIENTE MOTOR EN BOGOTA 1999-2006 (pesos corrientes)					
AÑO	ENERO	MARZO	JUNIO	SEPTIEMBRE	DICIEMBRE
1999	1.608,29	1.690,13	2.450,56	2.223,39	2.282,37
2000	2.251,83	2.410,97	2.800,70	2.913,74	2.996,00
2001	3.019,74	3.210,35	3.245,06	3.215,49	3.241,74
2002	3.183,14	3.244,45	3.376,37	3.408,85	3.533,13
2003	3.586,40	3.794,33	3.980,88	4.176,63	4.329,59
2004	4.389,74	4.538,88	4.757,79	4.861,23	5.086,86
2005	5.140,69	5.307,08	5.386,33	5.496,17	5.641,32
2006	5.665,22	5.642,62	5.781,05	6.069,07	6.188,52

FUENTE: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

De acuerdo a la estructura tarifaria de la Resolución 82438 23 de diciembre de 1998 los componentes para el cálculo del precio de la gasolina Motor corriente es la siguiente:

Ingreso al productor	3838,21
Impuesto al Valor Agregado	518,63
Impuesto Global	634,65
Tarifa de Transporte	309,21
Precio máximo de venta al distribuidor mayorista	5300,7
Margen Distribuidor Mayorista	222,17
Precio Máximo de Venta Planta de Abasto	5522,87
Margen Distribuidor Minorista	384,8
Pérdida por Evaporación	26,76
Transporte planta abasto estación	8,89
Precio de Venta sin Sobretasa	5943,32
Sobretasa	1168,12
<u>Precio Máximo de venta al público en surtidor</u>	(junio 2008) 7111,44

FUENTE: UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA

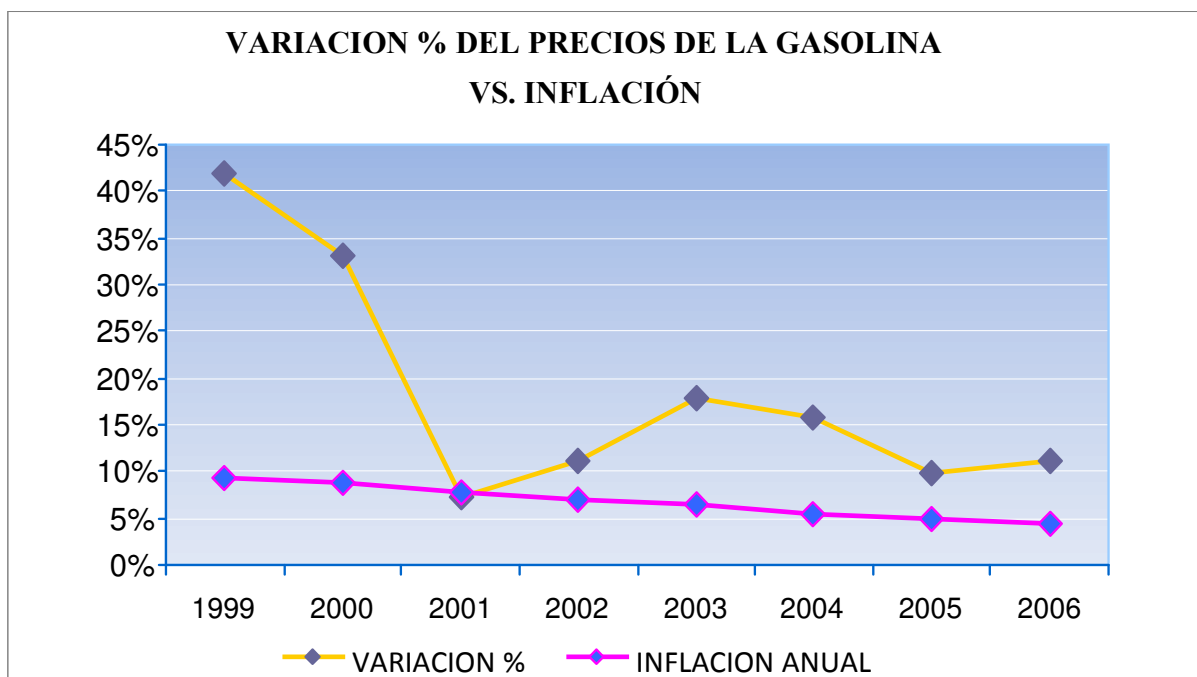
Con los datos históricos del precio de la gasolina corriente motor de los años 1999 al 2006 se puede observar la variación del incremento de este bien tal como se muestra en el cuadro No 6.

Cuadro No. 11

VARIACION % ANUAL DEL PRECIO DE LA GASOLINA 1999-2006				
AÑO	ENERO	DICIEMBRE	VARIACION %	INFLACION ANUAL
1999	\$1.608	\$2.282	41,92%	9,23%
2000	\$2.252	\$2.996	33,04%	8,75%
2001	\$3.020	\$3.242	7,35%	7,65%
2002	\$3.183	\$3.533	11,00%	6,99%
2003	\$3.586	\$4.230	17,96%	6,49%
2004	\$4.390	\$5.087	15,88%	5,50%
2005	\$5.141	\$5.641	9,73%	4,85%
2006	\$5.565	\$6.189	11,21%	4,48%

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA - CALCULOS AUTORES

Gráfico No. 8



FUENTE: CALCULOS DE LOS AUTORES

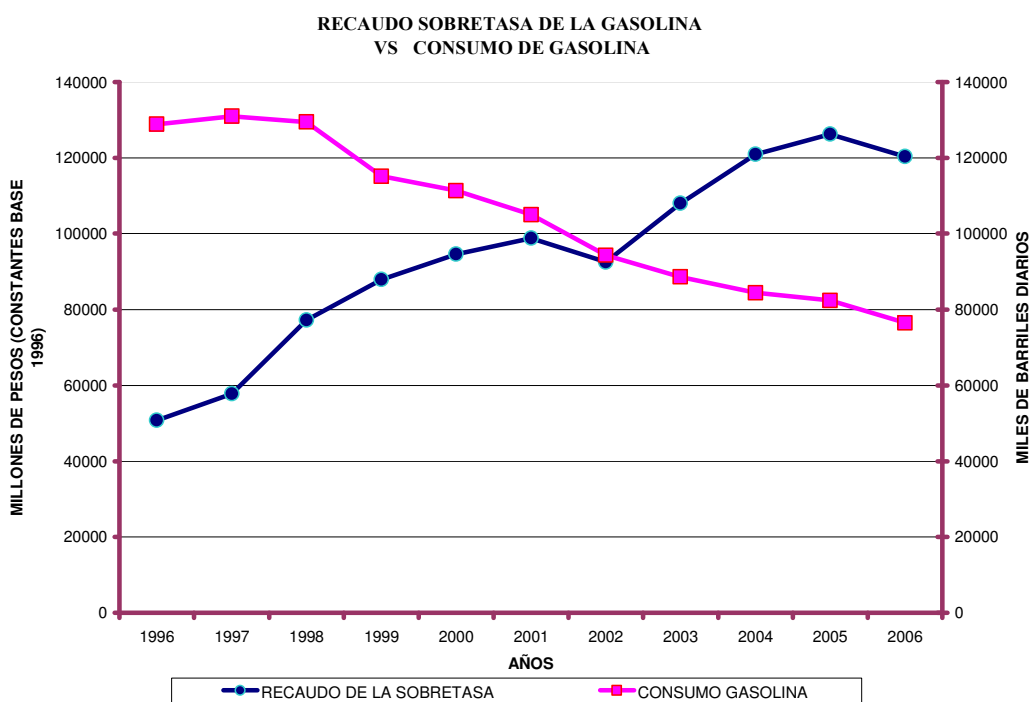
El gráfico No. 8 muestra que desde la liberación gradual y parcial de los precios de la gasolina corriente en el año 1999, a partir del cual se fijan los precios mensualmente, se presentaron para este año y el año 2000 incrementos significativos de 41.92% y 33.04% respectivamente, muy por encima de la inflación presentada en estos años la cual fue de 9.23% y 8.75%. Siendo estos los años en que se presenta un mayor incremento porcentual dentro del período analizado, estas variaciones son evaluadas desde enero a diciembre de cada año. Por el contrario, para el año 2001 el aumento registrado es de tan solo 7.35% seguido de los años 2002 y 2006 con variaciones de 9.73% y 11.21 %. Como se observa el incremento de la gasolina estuvo por encima de los niveles de inflación, excepto en el 2001 donde el aumento del precio es de 7.5 % y la inflación de 7.65%.

Para enero de 1999 el precio nominal de la gasolina corriente era de \$1.608.29, elevándose a \$6.188.52 en diciembre de 2006, observando un incremento significativo del 284.19% lo que muestra un alza en los precios bastante representativa, debido a la pérdida de los subsidios que gradualmente se han desmontado para alcanzar los niveles internacionales de los precios de la gasolina y que significa una transferencia del precio real a los consumidores

2.5 CONSUMO DE GASOLINA Y RECAUDO DE LA SOBRETASA

Como se ha mostrado a lo largo de la investigación los precios de la gasolina han crecido desde el 1999 de manera significativa, año en que se generan resoluciones mensuales de precios por el Ministerio de Minas y Energía, por tal motivo los altos precios de la gasolina generaron una disminución en el consumo.

Gráfico No 9



FUENTE: ECOPEPETROL / CALCULO DE LOS AUTORES

Como se observa en el Gráfico No 9 el consumo de la gasolina ha disminuido año tras año, lo que permite suponer que manteniendo otros factores constantes, los consumidores Colombianos han sustituido este bien por otros combustibles mas baratos como el diésel y el gas natural vehicular GNV, pues los altos precios de la gasolina afectan el consumo, ya que las políticas fiscales buscan gradualmente el desmonte de los subsidios de la gasolina para alcanzar así los precios de los niveles internacionales.

La prueba de esto está en que el ACPM (combustible para motor) ya no es exclusivo de los sistemas de transporte masivo o público, sino que cada vez es más utilizado en vehículos de servicio particular y camionetas. Igualmente el consumo de la demanda del GNV ha ido creciendo de manera significativa, pues el galón equivalente al de gasolina es cuatro veces más económico lo que constituye como alternativa para aquellos que derivan su sustento o ingreso a partir de un vehículo como son los taxis y pequeños camiones repartidores.

Cuadro No. 12

AÑOS	RECAUDO DE LA SOBRETASA (en millones de pesos constantes base 1996)	VARIACION PORCENTUAL RECAUDO	CONSUMO GASOLINA (miles de barriles diarios)	VARIACION PORCENTUAL CONSUMO
1996	50.727		128.871	
1997	57.789	13,92%	131.030	1,68%
1998	77.223	33,63%	129.535	-1,14%
1999	87.926	13,86%	115.166	-11,09%
2000	94.592	7,58%	111.350	-3,31%
2001	98.842	4,49%	105.015	-5,69%
2002	92.495	-6,42%	94.300	-10,20%
2003	108.079	16,85%	88.612	-6,03%
2004	120.999	11,95%	84.444	-4,70%
2005	126.262	4,35%	82.389	-2,43%
2006	120.407	-4,64%	76.490	-7,16%

FUENTE: ECOPEPETROL – CALCULO DE LOS AUTORES

Es importante resaltar que pese a que el consumo de la gasolina ha disminuido el recaudo de la sobretasa de este combustible se mantiene, pues a pesar que disminuya el consumo el recaudo no cae en las mismas proporciones, ya que los precios siguen aumentando y esto significa que la base para calcular este gravamen cada vez es más alta.

De acuerdo a lo anterior se puede realizar un comparativo del consumo desde el año 1996 al años 2006 donde se aprecia una caída considerable del 40.65% en el consumo de este bien para el período analizado, ya que se pasa de 128.871 barriles diarios en 1996 a 76.490 barriles para el 2006 lo que significa un desplome de 52.381 barriles.

Analizando el cuadro No 7 los años con mayores disminuciones en el consumo de la gasolina son 1999 y 2002 con caídas de 11.09% y 10.20 % respecto al año anterior, para estos dos años se presenta un crecimiento en el recaudo de 13.86% en 1999 y para el 2002 una disminución de 6.42% , pese que para este año también la variación en el recaudo es negativa no se ve la misma proporción en la caída en términos porcentuales.

Evaluando el consumo del año 2003 al 2004 se evidencia una reducción de -4.70% mientras que el recaudo de la sobretasa en precios constantes base 1996 aumenta en 11.95% y para el año 2005 al 2006 el consumo muestra una significativa reducción de -7.16% pasando de 82.389 a 76.490 barriles diarios, para este mismo período el recaudo disminuye -4.64%. También se observa que del 2004 al 2005 el consumo disminuye a una tasa de 2.43% mientras el recaudo aumenta a razón del 4.35%

Tal como se mencionó anteriormente el recaudo no se ha visto afectado notoriamente por la caída del consumo, se mantiene y la tendencia será de la misma manera hasta que se termine de desmontar los subsidios , los cuales el gobierno prolongo hasta junio de 2009 por el fuerte impacto que ha generado el crecimiento de los precios del barril de petróleo.

ELASTICIDAD PRECIO DE LA DEMANDA:

Luego de un previo análisis del comportamiento de los precios de la gasolina y del consumo de este bien durante el período evaluado en la ciudad de Bogotá, es importante conocer y analizar el comportamiento de la elasticidad precio de la demanda de la gasolina. Para lo cual se presenta, dentro de la teoría económica, la definición de elasticidad precio de la demanda; Es la que mide el grado en que la cantidad demandada de gasolina responde a las variaciones del precio de mercado. Esta se calcula mediante la variación de demanda de un bien cuando el precio de este bien cambia en 1%. Resumiendo el concepto en términos matemáticos el coeficiente de elasticidad es la variación porcentual de la cantidad demandada sobre la variación porcentual de precio.

Este procedimiento se realiza con el único fin de determinar cuándo una demanda es elástica o inelástica; para lo cual se dice que una demanda es elástica cuando su coeficiente

de elasticidad es en valor absoluto mayor a 1 y por el contrario será inelástica cuando dicho coeficiente este entre 0 y 1.

Remitiéndonos a los cálculos elaborados por los autores del presente trabajo para la obtención de la elasticidad precio de la gasolina, se utilizo la siguiente metodología.

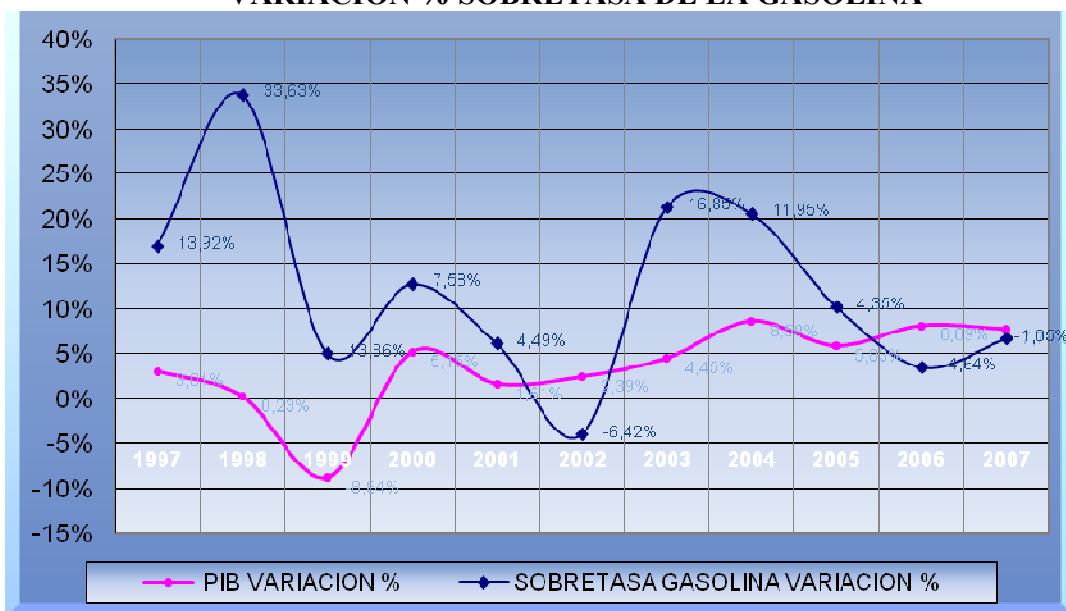
Se tomaron para calcular la variación porcentual, del cuadro No. 6 los precios de diciembre para el año 1999 y 2006, siendo estos \$2282.37 y \$6188.52 respectivamente, a su vez y con el objetivo de calcular la variación porcentual del consumo se tomaron del cuadro No. 7 los mismos períodos, obteniendo para el año 1999 un consumo de 115.166 miles de barriles diarios y para el 2006 un valor de 76.490 miles de barriles diarios.

El coeficiente de elasticidad precio de la demanda de gasolina obtenido con los valores anteriormente relacionados es de -0.19. Lo que comprobaría que esta demanda es inelástica, o descrita de otra forma; a pesar de que el incremento de los precios fue de 171.14% entre los años 1999 y 2006 la disminución en la demanda por gasolina corriente en Bogotá fue de 33.58% para el 2006 con relación a 1999.

De este resultado se pueden analizar varios aspectos; el primero se refiere a las preferencias de los consumidores, donde a pesar de existir bienes sustitutos de la gasolina como lo es el gas natural vehicular su utilización en el transporte continua siendo significativa. El segundo está ligado a una aparente indiferencia por los impuestos que recaen sobre este bien. Es decir pareciera que el incremento de los precios y la implantación de la sobretasa a la gasolina, no produjeran grandes cambios en las decisiones de los consumidores o quizás que de alguna manera la gasolina se constituye como un bien necesario.

Gráfico No 10

VARIACION % DEL PIB Vs
VARIACION % SOBRETASA DE LA GASOLINA



FUENTE: CALCULOS – ELABORADO POR LOS AUTORES

La gasolina representa un componente importante cuando se determinan niveles de productividad en una ciudad como Bogotá. En este sentido comparar la variación del PIB con la variación en los precios de la gasolina sería trascendental para determinar si ante mayores niveles mayores de producción, mayores niveles de consumo de gasolina “ceteris paribus” los precios del combustible.

Aunque la línea de tendencia que refleja el crecimiento del PIB en Bogotá durante el periodo analizado es bastante discreta, incluso mostrando caídas importantes para los años 1998 y 1999; contrasta con las constantes variaciones en la sobretasa de la gasolina. Sin embargo estas dos variables parecen similares en su comportamiento hasta el año 2001 donde el recaudo disminuye en mayor proporción al cambio obtenido por el PIB. Es decir mientras la productividad mostró una mejoría de 3.39% para el año 2002, el recaudo de la sobretasa a la gasolina presento una caída de 6.42% en el mismo año y un crecimiento desproporcionado del 16.8% para el 2003. Lo cual indica una mayor volatilidad en el recaudo, lo cual podría considerarse como un factor de distorsión en la planeación presupuestal de la ciudad.

El crecimiento anual del PIB en la ciudad de Bogotá en términos reales ha estado por encima del crecimiento de la nación, pues en promedio la ciudad ha crecido en un 5.04% anual en el período 2000-2006, mientras que el crecimiento de la nación ha sido del 4.26% en este mismo período. El crecimiento de la ciudad ha sido mayor al crecimiento de la Nación a excepción del año 2003, cuando la nación mostró un crecimiento anual de 3.9% y Bogotá del 3.3%.

El PIB de Bogotá entre los años 1996 a 2006 registró una tasa de crecimiento promedio anual de 3.05 %, alcanzando para el año 2006 un crecimiento de 7.3%. Igualmente el distrito Capital tiene una participación de 68.2% del Producto Interno Bruto de los departamentos de la región central y el 23.1% del PIB de la nación.

CAPITULO III

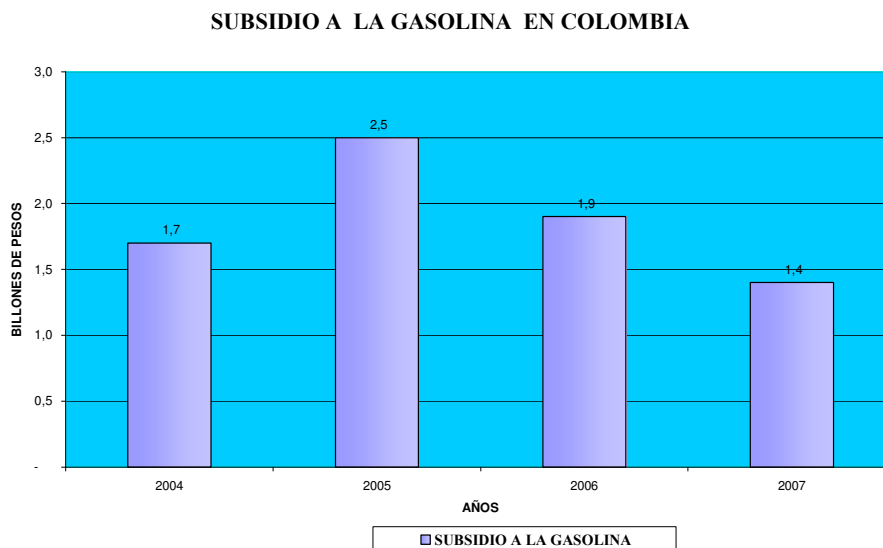
3.1 | SUBSIDIO A LA GASOLINA EN COLOMBIA

En teoría económica subsidio es la diferencia entre el precio que tendría un bien, o un servicio, sujeto sólo a la ley de la oferta y la demanda y el precio que tiene ese bien o servicio para todo el público, o para un sector de los consumidores, después de una intervención del gobierno.

El subsidio a la gasolina surge cuando el costo de producción es mayor que el precio de mercado. En el caso de los combustibles, el precio de mercado es el ingreso al productor regulado por el Ministerio de Minas y Energía y el costo, según la definición clásica, es costo de oportunidad en el mercado, en este caso, corresponde al precio de paridad de exportación, es decir el precio de realización de sus productos en un mercado líquido, competido y con transparencia de precios. (Ministerio de Minas y Energía: 2008).

Uno de los supuestos fundamentales para definir un subsidio es que existe un mercado eficiente en términos económicos. Es decir, un mercado en el cual existen una diversidad de vendedores y compradores potenciales, todos de un tamaño relativo tal que ninguno de ellos es capaz de determinar los precios por si solo y en el cual los precios reflejan toda la información disponible en cada instante. Si no existiera el subsidio que el gobierno brinda, el productor nacional vendería su combustible a precios de los mercados de referencia en este caso los del golfo de México, pues es así como el gobierno ofrece esta ayuda por cada galón, ya que el precio al que el productor podría exportar el combustible es mayor al que este gana en su país cuando este se encuentra regulado por el Ministerio de Minas y Energía. Por esta razón los subsidios que da el gobierno al usuario son para que no asuma esa diferencia que hay entre el valor de exportación y el precio de venta dentro del país.

Gráfico No 11



FUENTE: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

El gobierno tenía inicialmente dispuesto eliminar en su totalidad el subsidio de la gasolina para junio de 2008, pero decide por medio del Ministerio de Hacienda prolongar este desmonte por una año más, hasta junio de 2009, todo esto se ha venido realizando de forma gradual durante los últimos gobiernos por esta razón los colombianos asumen cada mes una nueva alza de los precios de la gasolina.

Un informe del Ministerio de Hacienda indica que el subsidio a la gasolina se ha mantenido relativamente constante como porcentaje del PIB desde 2003, el estudio del Gobierno que el subsidio ha permanecido en 0,6 por ciento del PIB en promedio, debido a la caída de la demanda de este combustible, que pasó de 88.640 barriles diarios en 2003 a 76.490 barriles por día en 2006.

3.2 EVOLUCION DEL RECAUDO DE LA SOBRETASA DE LA GASOLINA EN LA CIUDAD DE BOGOTA 1996-2006

En el cuadro No 12 se recopila en orden cronológico las legislaciones y sus correspondientes modificaciones para efectos del cobro de la sobretasa, además de establecer los porcentajes de distribución del recaudo generado por dicho concepto.

Cuadro No. 13 NORMATIVIDAD

SOBRETASA A LA GASOLINA PORCENTAJE DE RECAUDO Y DISTRIBUCION				
NORMA	AÑO	TARIFA %	DISTRIBUCION	%
LEY 86 DE 1989 ARTICULOS 4 - 5 Y LEY 310 DE 1996		20		
DECRETO LEY 1421 DE 1993 ARTICULO 156		Hasta el 20		
ACUERDO 21 DE SEPTIEMBRE 15 DE 1995	1996	13	Mantenimiento y recuperación de la malla vial a cargo de la Secretaria de obras publicas S:O:P	50
	1997	14	Ampliación malla vial a cargo Plan de obras del IDU	30
	1998	15	Programa de acceso a barrios y pavimentos locales que ejecutara el IDU	20
ACUERDO 23 DE DICIEMBRE 9 DE 1997	1998	20	Financiamiento del sistema integrado de transporte METRO	50
	1998	20	Ampliación malla vial a cargo Plan de obras del IDU	20
	2020	20	Programa de acceso a barrios y pavimentos locales que ejecutara el IDU	30
ACUERDO 4 DE ABRIL DE 1 DE 1998	1998	20	Mantenimiento de vías y Ampliación de la malla vial	65
			Acceso a barrios y pavimentos locales	30
			Sistema Integrado de Transporte Masivo	5
	1999	20	Mantenimiento de vías y Ampliación de la malla vial	65
			Acceso a barrios y pavimentos locales	30
			Sistema Integrado de Transporte Masivo	5
LEY 488 DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1998	1999	20		
ACUERDO 42 DEL 22 DE DICIEMBRE DE 1999	1999	20	Sistema Integrado de Transporte Masivo	50
			Mantenimiento de vías y Ampliación de la malla vial	20
			Programa de acceso a barrios y pavimentos locales	30
LEY 788 DEL 27 DE DICIEMBRE DE 2002; ARTICULO 55	2003	25		
FUENTE: NORMAS LEGALES SUBDIRECCION DE ANALISIS ECONOMICOS Y ESTADISTICAS FISCALES				

El cobro del tributo en Bogotá se sustenta en las leyes 86 de 1989 y 310 de 1996 que modifica la primera, determinando el artículo 4º: La Nación solamente podrá otorgar su garantía a los créditos externos que se contraten para los proyectos de los sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros, cuando se hayan pignorado a su favor rentas en cuantía suficiente que cubran el pago de las entidades territoriales y el artículo 5º define que cuando las rentas propias de los municipios, incluido el Distrito Especial de Bogotá, no sean suficientes para garantizar la pignoración de recursos prevista en el artículo anterior, quedan facultados para: “ Cobrar una sobretasa al consumo de gasolina motor hasta del 20% de su precio al público sobre las ventas de ECOPETROL en la planta o plantas que den abasto a la zona de influencia del respectivo sistema, previo concepto del Consejo de Política Económica y Social, CONPES”.(Secretaría de Hacienda Distrital)

En desarrollo de lo establecido en el Estatuto Orgánico, el Concejo Distrital aprobó, mediante Acuerdo 21 de 1995, la imposición de la sobretasa a la gasolina, determinando en su artículo 1º la gradualidad y vigencia de la misma, así para el año 1996 se dispondrá una sobretasa del 13% con un incremento anual del 1% hasta el año 1998 alcanzando así el 15% en dicho año y continuando su cobro sin incremento alguno hasta el año 2015.

En el artículo 3º del mismo Acuerdo se estableció el destino de los recursos que se recaudarán, determinando que hasta el año 1998 la distribución se haría como se muestra en el cuadro 1.

En el Acuerdo se determinó igualmente que “Si para el año de 1998 se hubieren concluido y definido las fases de estudio, diseño, construcción y financiación, por parte de los Gobiernos Nacional y Distrital, el 50% (Cincuenta por ciento) de la sobretasa se destinará a la financiación del transporte masivo (Metro), y el otro 50% (Cincuenta por ciento), se distribuirán en un 25% (Veinticinco por ciento) para mantenimiento, 15% (Quince por ciento) para Plan Vial y 10% (Diez por ciento) para pavimentos locales.

En el evento de que no se lleve a cabo la construcción del Metro, la Administración queda facultada para utilizar el porcentaje señalado para el Metro, en los proyectos que considere necesarios para el cumplimiento de los objetivos consagrados en el Artículo 156 del Decreto 1421 de 1993”.

En 1997 la administración solicitó al Concejo Distrital, considerar la modificación del porcentaje de la Sobretasa al consumo de gasolina. El Concejo Distrital aprobó la solicitud mediante Acuerdo 23 de 1997 y en el artículo 1º autorizó el incremento de la Sobretasa hasta el 20% y prolongó la vigencia de cobro hasta el año 2020, estableciendo una nueva distribución para el recaudo citada anteriormente en el cuadro 1.

En la vigencia 1998, al no disponer de los estudios y diseños que permitieran la iniciación del proyecto Metro, la Administración solicitó al Concejo una modificación transitoria a la distribución de la Sobretasa, la que se aprobó con el Acuerdo 4 de 1998 en el que se determinó que la distribución de la Sobretasa a partir de 1999 sería nuevamente la establecida en el Acuerdo 23 de 1997. La distribución transitoria de los recursos (Artículo 2º) dispuso que, el 65% sería utilizado para mantenimiento de vías y ampliación de la malla Vial, el 30% para construcción y reparación de accesos a barrios y pavimentos locales y por ultimo un 5% en el Sistema integral de Transporte masivo

Durante 1999, al manifestar la Nación la no disponibilidad de recursos para financiar el Metro y quedar este suspendido indefinidamente, propone nuevamente la administración al Concejo Distrital modificar el alcance del Acuerdo 23 de 1997, en el sentido de no restringir la asignación de los recursos al componente rígido del sistema integrado de transporte masivo (Metro) y que estos se canalicen para la adecuación del componente flexible (Transmilenio), lo cual es aprobado por Concejo mediante Acuerdo 42 de 1999, quedando la distribución tal como establecía el mencionado Acuerdo 23/97.

El artículo 156 del Decreto Ley 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Bogotá, dispone que el Concejo de Bogotá podrá imponer una sobretasa al consumo de la gasolina motor en su jurisdicción hasta del 20% de su precio al público.

Finalmente con la Ley 788 de 2002, artículo 55, se establece que a partir del primero de enero de 2003 la tarifa será del 25% para el Distrito Capital.

En el cuadro anterior (cuadro 8) se observa el aumento de la tarifa desde la aprobación de la sobretasa de la gasolina en Bogotá en el año 1995 hasta su última modificación en el 2003 de

12 puntos , igualmente este tributo después de deducirle el 10% para los Fondos de Desarrollo Local, se distribuye así:

- 30% para Accesos a barrios y pavimentos locales para estratos 1, 2 y 3.
- 20% para ampliación y mejoramiento de la malla vial y su recuperación y mantenimiento.
- 50% para el componente flexible del Sistema Integrado de Transporte Masivo Transmilenio. Es importante destacar que este aporte del Distrito se destina exclusivamente a la construcción de la infraestructura del sistema y constituye la partida necesaria para garantizar los aportes de la nación y los créditos de la banca multilateral. Con el aporte del Distrito se financiarían las obras de los carriles mixtos y el mantenimiento. Los recursos de la nación se destinan exclusivamente a la construcción del carril exclusivo y los otros componentes relacionados en los documentos CONPES.

Es así, como los Acuerdos vigentes garantizan que, máximo la ciudad dispone de un 50% de la Sobretasa a la gasolina hasta el año 2020 para el componente flexible (Transmilenio) del Sistema Integrado de Transporte Masivo.

Para el distrito de Bogotá la sobretasa de la gasolina es un recurso importante para financiación de **Transmilenio**. La construcción de la infraestructura del Sistema de Transporte Masivo Transmilenio, se lleva a cabo con los recursos aportados por la Nación y el Distrito de acuerdo al convenio suscrito para tal fin, en cumplimiento de la Ley 310 de 1996, que en su Artículo 2 dice: “La Nación y sus entidades descentralizadas por servicios cofinanciarán o participarán con aportes de capital, en dinero o en especie, en el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros, con un mínimo del 40% y un máximo del 70% del servicio de la deuda del proyecto”. Teniendo en cuenta lo anterior, el Distrito ha destinado el 50% de la sobretasa a la gasolina, tal como lo establece el acuerdo 42 de 1999, para cumplir con el compromiso adquirido en el Convenio anteriormente mencionado.

CAPITULO IV

4.1 PROYECCIONES DEL RECAUDO DE LA SOBRETASA DE LA GASOLINA BOGOTA 2008 A 2018

Después de analizar el comportamiento de la serie del recaudo de la sobretasa de la gasolina en términos reales y constantes; su participación en los ingresos del distrito, el recaudo de los demás impuestos y en general la situación histórica de las finanzas distritales en el período de estudio, los autores presentan a continuación 2 escenarios de proyección de recaudo de la sobretasa para los próximos 10 años. En el escenario No 1 se muestra la proyección que realizó la Secretaría de Hacienda Distrital en el año 2006, y el escenario No 2 elaborado por los investigadores del presente trabajo.

4.1.1 Escenario No 1 Secretaría de Hacienda Distrital

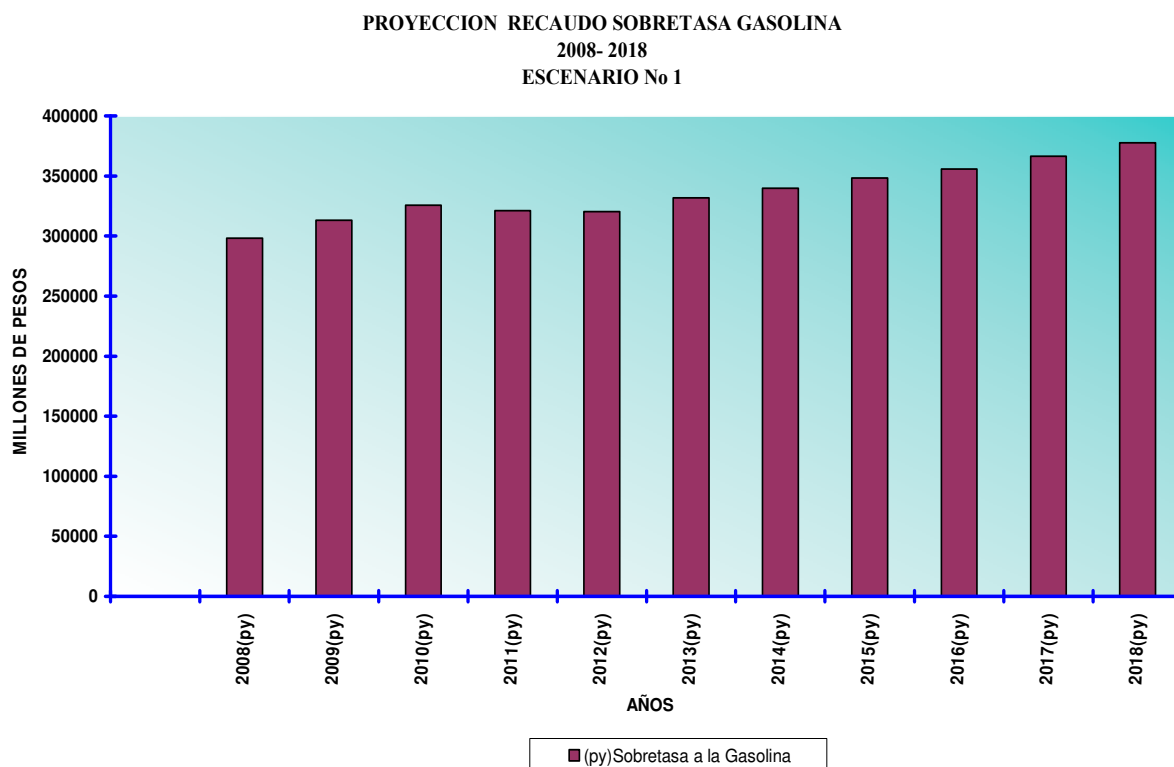
Cuadro No. 14

ESCENARIO No 1 PROYECCIONES DEL RECUADO SOBRETASA DE LA GASOLINA 2008 – 2018		
AÑOS	Sobretasa a la Gasolina	Variaciones %
2008(py)	298.322	
2009(py)	313.014	4,92
2010(py)	325.587	4,02
2011(py)	321.107	-1,38
2012(py)	320.295	-0,25
2013(py)	331.743	3,57
2014(py)	339.796	2,43
2015(py)	348.329	2,51
2016(py)	355.703	2,12
2017(py)	366.375	3,00
2018(py)	377.366	3,00

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL

En el cuadro No 14 se muestran las proyecciones de la secretaria de hacienda distrital en donde el comportamiento tiene como característica un crecimiento moderado hasta el año 2018, el cual oscila entre el -0.25% a 4.92 % , según estas proyecciones para los años 2008 a 2010 se mantendrá el recaudo en un aumento significativo de un promedio del 4,47 % , en los años 2011 y 2012 se presentara variaciones negativas de -1.38 y -0.25 respectivamente , y desde el año 2013 al 2018 las proyecciones la secretaría de hacienda estima que el recaudo será positivo con de aumento discreto con tendencia de crecimiento del 3% para el 2017 y 2018.Lo que significa que para el distrito este tributo se mantendrá constante ya que la política fiscal ha permitido que sea un ingreso importante y significativo para Bogotá traducido en una estabilización de su recaudo.

Gráfico No. 12



FUENTE: SECRETARIA HACIENDA

4.1.2 ESCENARIO No 2 AUTORES

PROYECCIONES DEL RECUADO SOBRETASA DE LA GASOLINA 2008 - 2018

Cuadro No. 15

	AÑOS	Sobretasa a la Gasolina	Variaciones %
OBSERVACIONES A PRECIOS CORRIENTES	1996	50.727	0,00%
	1997	68.006	34,06%
	1998	106.053	55,95%
	1999	131.896	24,37%
	2000	154.311	16,99%
	2001	173.581	12,49%
	2002	173.788	0,12%
	2003	216.248	24,43%
	2004	255.415	18,11%
	2005	279.450	9,41%
	2006	278.430	-0,37%
	2007	291.188	4,58%
PROYECCION A 10 AÑOS	2008	306.388	5,22%
	2009	322.381	
	2010	339.210	
	2011	356.917	
	2012	375.548	
	2013	395.151	
	2014	415.778	
	2015	437.482	
	2016	460.318	
	2017	484.347	
	2018	509.630	

FUENTE: 1996 – 2007 SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL
2008-2018 PROYECCIONES EFECTUADAS POR LOS AUTORES

En el cuadro No 15 se puede observar la proyección del escenario No 2 para los años 2008 al 2018 , las cuales se toman con base al promedio de la variación de la sobretasa de la gasolina a precios constantes 1996, desde el año de 1999 a 2007 a razón de 5.22% .

Metodología:

Para tener mayor precisión en el cálculo de la proyección de 10 años de la sobretasa a la gasolina en el escenario No 2 , se toma el promedio de la variación del recaudo de los años 1999 a 2007 a precios constantes base 1996 , con lo cual se da una tasa de crecimiento real teniendo en cuenta que al analizar el promedio de la cifras constantes eliminamos el efecto de la inflación , cuya variable afecta el análisis del real crecimiento del recaudo de la sobretasa a la gasolina.

Es por este motivo que se descarta para el análisis la variación porcentual de los años 1996 a 1998 donde se ve que la conducta de la inflación es de 2 dígitos siendo estos valores atípicos al comportamiento de la variable inflación de los años 1999 a 2007 , período en que la inflación tiene como referencia un comportamiento moderado de un solo dígito lo que nos permite evaluar en términos similares la serie para pronosticar el recaudo de este tributo.

Es importante resaltar que este promedio está por encima del proyectado por la Secretaría de Hacienda Distrital ya que el promedio de su variación es de 2.39% y para el calculo de los autores tomando los precios constantes base 1996 desde el año 1999 a 2007 se obtuvo una tasa constante ceteris Paribus de 5.22%

Lo anterior hace suponer que frente a lo planteado en la hipótesis y en la pregunta de investigación propuesta en el proyecto el recaudo de la sobretasa de la gasolina se mantiene y a lo contrario de lo que se esperaba aumentará de manera que permita que las finanzas del distrito capital mantenga su dinámica de crecimiento.

Con el propósito de demostrar que el ingreso por concepto de la sobretasa de la gasolina será sostenible hacia el futuro los autores han realizado unas proyecciones que se muestran en el cuadro No 16

Cuadro No 16

**CONSOLIDACION DE PROYECCIONES DEL RECAUDO
DE LA SOBRETASA DE LA GASOLINA 2008 - 2018**

	AÑOS	Escenario 1	Escenario 2
OBSERVACIONES A PRECIOS CORRIENTES	1996	50.727	50.727
	1997	68.006	68.006
	1998	106.053	106.053
	1999	131.896	131.896
	2000	154.311	154.311
	2001	173.581	173.581
	2002	173.788	173.788
	2003	216.248	216.248
	2004	255.415	255.415
	2005	279.450	279.450
	2006	278.430	278.430
PROYECCION A 10 AÑOS	2007	291.188	291.188
	2008	298.322	306.388
	2009	313.014	322.381
	2010	325.587	339.210
	2011	321.107	356.917
	2012	320.295	375.548
	2013	331.743	395.151
	2014	339.796	415.778
	2015	348.329	437.482
	2016	355.703	460.318
	2017	366.375	484.347
	2018	377.366	509.630

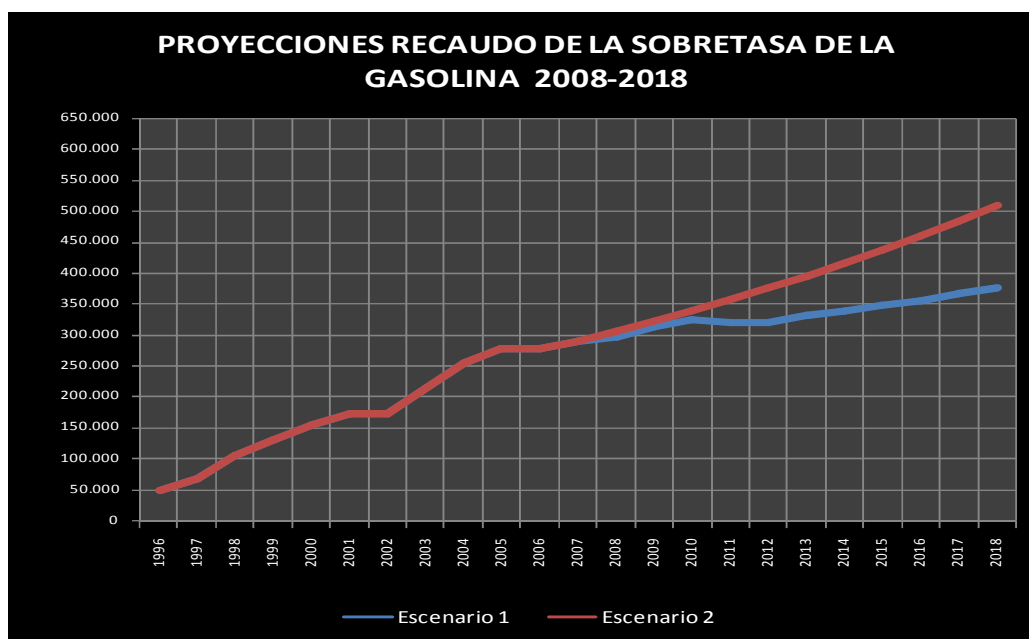
ESCENARIO 1: FUENTE SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL Y CALCULOS DE LA SHD
ESCENARIO 2: FUENTE SHD Y PROYECCIONES BASES HISTORICAS DE LOS AUTORES

El cuadro No. 16 muestra el recaudo real de la sobretasa a la gasolina, hasta el año 2007; los años siguientes reflejan diferentes valores ya que se refieren a tres escenarios de proyección.

El primer escenario, fue realizado por la Secretaría de Hacienda de Bogotá en el año 2006 con el objetivo de presupuestar los gastos vinculados a este tributo. De la misma manera es importante resaltar, que los valores de esta proyección son los más bajos, ya que para esta entidad es primordial no incurrir en sobreestimaciones que a futuro constituyan déficit presupuestales.

El segundo escenario, es realizado por los autores utilizando la metodología descrita al principio de este capítulo. La cual se basa en un promedio de crecimiento, obtenido de las observaciones reales en un período de 10 años (1996-2006). Aunque la serie muestra un crecimiento representativo con respecto al escenario No 1, los autores incluyeron en el presente trabajo esta proyección dado que consideraron de vital importancia realizar una proyección sencilla pero seria a partir de diferentes variables históricas del recaudo, que la diferencian del análisis efectuado por la Secretaría de Hacienda .

Gráfico No. 13



FUENTE: CALCULOS AUTOR - SHD

El grafico No. 14 presenta dos posibilidades de recaudo en un horizonte de diez años futuros, es importante tener en cuenta que hasta el año 2007 la tendencia del recaudo fue creciente, su comportamiento se vio influenciado por un entorno legal que origino la variación de las tasas en sus primeros años.

Por otro lado el escenario 1 explica con su comportamiento una estabilidad del recaudo, que representa un crecimiento discreto de la economía Bogotana. El año 2008 muestra un punto de partida positivo para los dos escenarios, aunque la Secretaría de Hacienda sugiere disminuciones mínimas del recaudo en los años 2011 y 2012; por otro lado estima una evolución positiva a partir del año 2013 y hasta el año 2018 para lo que crece en promedio un 2.4% anual. Una meta bastante baja, si se tiene en cuenta que el promedio de crecimiento en la década anterior fue del 5.22%. Estos resultados implicarían que el consumo de gasolina corriente no limitara de ninguna manera el recaudo de la sobretasa.

Una posibilidad de recaudo menos moderada pero de igual manera ajustada a los comportamientos históricos del recaudo, está representada en el segundo escenario, teniendo en cuenta que su cálculo surge a partir de un promedio fijo de crecimiento, la gráfica no podría mostrar oscilaciones ni determinar cambios ante situaciones coyunturales en la economía, pero lo que si se hace claro es una tendencia creciente positiva, donde para los diez años estima que el recaudo crecerá en más de 200.000 millones de pesos ó expresado de otra forma el tributo captara 20.000 millones de pesos más cada año.

La tendencia que muestra el recaudo con cada una de las proyecciones, permite definir la sobretasa a la gasolina como un componente estructural de las finanzas distritales. Es decir, su comportamiento estará relacionado directamente con las políticas fiscales que se adopten en el momento y no podrá verse influenciado por choques externos. Es decir, los niveles de recaudo podrán variar en la medida en que las autoridades lo estipulen.

CONCLUSIONES

La gestión gubernamental del Distrito Capital Colombiano es considerada la segunda en importancia después de la gestión nacional del presidente de la República, para el desarrollo de las políticas públicas tanto de una como de la otra se requiere que los supuestos o presupuestos utilizados en el diseño de los planes de desarrollo se cumplan en buena proporción, especialmente aquellos que tienen que ver con la financiación del gasto público.

Como se manifestó desde el comienzo de esta investigación ha sido preocupante el hecho de que el consumo de la gasolina ha venido disminuyendo durante los últimos años por razones coyunturales y estructurales que ya se mencionaron en el desarrollo del mismo.

Este trabajo se orientó a averiguar si esta disminución en el consumo afectará de manera preocupante la dinámica del recaudo de la sobretasa de la gasolina y por ende las finanzas públicas distritales, toda vez que como ya se ha mencionado en los capítulos precedentes de la investigación, la sobretasa a la gasolina representa al rededor del 10% de los ingresos corrientes de Bogotá.

Luego de hacer análisis de los aspectos técnicos, fiscales y sociales que influyen en la determinación del consumo y de los precios de la gasolina se han obtenido las siguientes conclusiones.

- Las tarifas para el cobro de la sobretasa de la gasolina han aumentado progresivamente desde el año 1996 de un 13% según el acuerdo 21 de septiembre de 1995 a una tarifa del 25% vigente hasta la fecha establecida por la ley 788 del 27 de diciembre de 2002, la cual indica que el gobierno ha enfrentado el menor consumo por la vía de mayores tarifas, lo que es igual a decir que pese a la disminución en el consumo de la gasolina motor, el recaudo de la sobretasa se ha mantenido estable, pues la tendencia del crecimiento del precio de la gasolina de forma mensual especialmente para los años 1999-2000-2001 ha permitido que la base de cálculo sea más alta lo que se traduce en una compensación a la disminución de los volúmenes de consumo.

El recaudo de la sobretasa a la gasolina se ha convertido para el distrito en la tercera fuente más importante de los ingresos tributarios después de los impuestos de Industria y Comercio y Predial Unificad; es así como el recaudo de la sobretasa para el año 2006 generó al Distrito ingresos por encima de 278 mil millones de pesos, es decir, que este ingreso representa cerca del 10% del total del presupuesto distrital.

- El crecimiento promedio del recaudo de la sobretasa de la gasolina para los años 1996 a 2007 es de 18.19% resaltando que los años con mayor crecimiento fueron 1997 y 1998 con aumentos del 34.06% y 55.95% respectivamente. Excluyendo 1997 y 1998 por la razón atípica ya mencionada se obtuvo en el período de estudio un promedio de crecimiento del 5.22%, el cual a criterio de los autores es razonable para proyectar el recaudo de los próximos 10 años, fundamento para la construcción del escenario No 2.
- Analizando el período 1996 -2006 en las finanzas publicas del distrito capital, evidencia caída en el consumo de la gasolina motor en Bogotá, lo que genero una disminución en el crecimiento del recaudo de la sobretasa de la gasolina, situación que surge como consecuencia del aumento en los precios de este bien, influenciado a través de una política fiscal gubernamental , cuyo objetivo principal fue la nivelación de precios con los manejados en el entorno internacional y el desmonte de los subsidios a los combustibles.
- Igualmente medidas adoptadas por el gobierno distrital como la "chatarización" de vehículos que funcionaban con motor de gasolina; la implementación del nuevo transporte masivo transmilenio, el día sin carro y la restricción de movilidad vehicular tanto para particulares como públicos, han generado una disminución en el consumo de la gasolina.
- El precio de la gasolina para el período analizado se ha incrementado en valores nominales en un 284.19% pasando de \$1.608.29 en Enero de 1999 a 6.188.52 en diciembre de 2006, lo cual para los consumidores representa perdida de poder adquisitivo y una limitación clara en el consumo de este producto, pues como se demostró estos incrementos en los precios estuvieron por encima de los niveles de

inflación que ha tenido el país durante este lapso de tiempo. Ejemplo claro de ello, es el año 1999 donde el incremento fue de 41.92% y la inflación para este año fue de 9.23 %.

- Por causa del aumento del precio de la gasolina los consumidores han optado por sustituir este bien por combustibles más baratos como es el diesel y el gas natural vehicular GNV, lo que se ve reflejado en las cifras de la disminución de las ventas de gasolina.
- Con base en la proyección del escenario No 1 efectuada por la Secretaria de Hacienda Distrital se espera un crecimiento moderado del ingreso por concepto de la sobretasa de la gasolina llegando a un recaudo por este concepto en el año 2018 del orden de 377.366 millones de pesos.
- De igual manera a partir de la proyección del escenario No 2 efectuada por los autores del presente trabajo se espera un crecimiento continuo de los ingresos por concepto de la sobretasa de la gasolina llegando a un recaudo para el año 2018 de 509.630 millones de peso.
- Por el comportamiento del recaudo de la sobretasa de la gasolina y con base en los resultados obtenidos en el presente trabajo, los autores estiman que a pesar de los factores que han incidido en la disminución de los volúmenes de consumo del combustible, este tributo se mantendrá sostenible durante los próximos 10 años, por lo cual tanto los procesos de financiación y la asignación de recursos públicos no se verán afectados en la próxima década por causa de este concepto.

BIBLIOGRAFIA

Alcaldía Mayor de Bogotá Secretaría de Hacienda: Estatuto Tributario Bogotá 2006

Alonso Julio Cesar y Solano Julieta Alejandra: “Sistema de transporte masivo en la ciudad de Cali ¿cumplirá el municipio sus obligaciones? departamento de economía universidad ISECI (2005).

Bonilla Ricardo (200): Presión tributaria en Bogotá

Buchanan, James: en Argentina: Un desafío a los altos impuestos y al crecimiento del gasto público (disponible en <http://www.eneasbiglione.com.ar/articles/5.html> : Acceso Agosto 17, 2007).

Buchanan, James (1973): Hacienda Pública un proceso democrático.

Buchanan, James (1979): El sector público en las economías: Espasa – culpe Madrid.

Buchanan, James: Economía Política: Universitat de Valencia.

Congreso de la República: *Ley 488 de 1998 artículos 117 – 137* Sobretasa a la gasolina.

Damonar N. Gujarati 1997: Econometría básica tercera edición. Ed. McGraw Hill

Demanda Introducción a la Economía (disponible en <http://huitoto.udea.edu.co/IntroduccionEconomia/demanda.html> : (Acceso Agosto 28,2007)

Diario oficial 45.046 Poder Publico / Rama Legislativa Ley 788 de 2002 Sobretasa a la gasolina.

Etanol hizo que el precio de la gasolina baje en Bogotá. (Disponible en http://www.portafolio.com.co/port_secc_online/porta_econ_online/2006-02-

01/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-2722054.html - Acceso Septiembre 11, 2006).

González y Calderón (2000): Reformas tributarias en Colombia en el siglo XX

Hernán, Rincón.: Mercado actual de la gasolina y el ACPM en Colombia e inflación. Banco de la República:

Introducción a la economía: capítulo la sociedad y los problemas económicos fundamentales (disponible en <http://www.elprisma.com/apuntes/economia/economiafundamentos/> Acceso: Agosto 31,2007)

Low Murtra Enrique y Gómez Jorge: Política Fiscal.

Manual Básico de economía EMVI. La curva de Laffer y los desestabilizadores automáticos (disponible en <http://www.eumed.net/cursecon/11/laffer.htm> Acceso: Noviembre 11,2006).

Martínez Bencardino Ciro, Estadística y muestreo, décima segunda edición

Medina, Núñez Ignacio: Estado benefactor y reforma del estado. Espiral, Estudios sobre estado y sociedad Vol. IV No 11 enero / abril 1998.

Ministerio de Hacienda y crédito público: Sobretasa a la gasolina y al ACPM legislación, conceptos y estadísticas.

Ministerio de Minas y Energía: precios combustibles julio 2008

Nueva constitución política de Colombia: Julio 04 de 1991. Edi. 2006

Randall G. Holcombe; Política fiscal desde la perspectiva del análisis de las decisiones públicas,(disponible<http://www.cadep.ufm.edu.gt/Seminarios/SeminarioEconomia/randallholcombe%20tax%20policy.htm#inicio>)

Por Desmote Gradual De Subsidios, Precio De La Gasolina Aumenta En Septiembre. (Disponible <http://www.minminas.gov.co/minminas/prensa.nsf/0/5228627261210c9305256d9100704c07?OpenDocument> : Acceso Septiembre 11, 2006)

Portafolio; Junio 19 de 2008

Presidencia de La República (2002): *Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006: hacia un estado comunitario*. Bogotá D.C., Departamento Nacional de Planeación.

Ramírez, Cardona Alejandro (1999) Fundamentos y objeto de las Finanzas Públicas

Ramírez, Hernández Álvaro Alberto: manejo de la sobretasa a la gasolina corriente y extra en Ibagué 1995–2003 Centro Regional de Estudios Económicos del Banco de la República. Sucursal Ibagué. (2005).

Restrepo, Juan Camilo Restrepo: Hacienda pública Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1992, (disponible <http://www.lablaa.org/blaavirtual/publicacionesbanrep/boletin/boleti5/bol31/leccion.htm>: Acceso Agosto 17,2007)

Secretaria de Hacienda Distrital; Departamento De Estudios Económicos.

Secretaria de Hacienda Distrital; Departamento Distrital de Presupuestos.

Unidad de Planeación Minero Energético: La cadena de petróleo en Colombia, pag 56-57